

Doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek naar

FASE-noodhulp

Algemene Rekenkamer

2022

Doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek naar

FASE-noodhulp

Vastgesteld op:
28 april 2022

Inhoud

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Algemene Rekenkamer over de FASE-noodhulp[1]. De FASE-noodhulp is een uitkering aan burgers die inkomsten hebben verloren als gevolg van de coronacrisis. Het gaat om een doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden tijdens de coronacrisis en was ook voor de Algemene Rekenkamer een uitdaging. De restricties van COVID-19 waren ook op de Algemene Rekenkamer en haar personeel van toepassing. Het onderzoeksrapport FASE-noodhulp was eind november 2021 gereed en klaar voor publicatie. Het was niet mogelijk het rapport eerder te publiceren wegens de onvoltalligheid van het College van de Algemene Rekenkamer. Het niet tijdig kunnen publiceren van haar onderzoeksrapport is een ernstige verstoring in het functioneren van de Algemene Rekenkamer en in de ondersteuning die zij de Staten in diens controlerende taak kan aanbieden. Per 13 april 2022 is het College voltallig en is het definitief rapport vastgesteld.

De Algemene Rekenkamer is zich bewust van het feit dat er onder buitengewone omstandigheden financiële noodhulp is toegekend. Bijzondere tijden gaan gepaard met bijzonder handelen, waarbij onder druk beslissingen worden genomen om de burger bij te staan. Juist dit brengt de nodige risico’s met zich mee van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van deze noodhulp. Het Land kan het zich niet veroorloven noodhulp uit te keren aan personen die dit niet nodig hebben om te overleven. Dit gezien de reeds precaire financiële situatie van het Land, de gevolgen die juist deze crisis voor het Land heeft en nog zal hebben. Doelmatige besteding van de middelen van het Land dient zonder meer voorop te staan. Het is daarnaast belangrijk dat de basis wet- en regelgeving gevolgd wordt, ook in crisistijden. De burger dient de nodige bescherming te hebben en verzekerd te zijn van het feit dat elk geval gelijk wordt behandeld. Het is daarom van belang dat de criteria eenduidig zijn en bekend worden gemaakt.

Wij wensen met dit rapport een toekomstgerichte boodschap te geven, zodat het Land bij een soortgelijke situatie, voorbereid kan zijn en tijdig de nodige preventieve maatregelen kan nemen om risico’s af te dekken.

Algemene Rekenkamer
28 april 2022

[1] FASE is een afkorting van Fondo di Asistencia Social di Emergencia.

Resumen

E crisis rond di coronavirus tabata tin un impacto fuerte riba e situacion financiero di Pais Aruba (e Pais). E entrada primordial di Pais a keda elimina na un forma abrupto. Manera ta e caso den hopi otro pais rond mundo, e Pais a yuda ciudadanonan y companianan na diferente manera. Un ehempel di esaki ta e ayudo di FASE. FASE ta un ayudo financiero na ciudadanonan cu a perde entrada door di e coronacrisis. Na aña 2020 Afl. 42,8 miyon na FASE a wordo otorga. E Pais no tin reserva pa cubri e gastonan aki. Pesey e financiamento di diferente tipo di ayudo di emergencia cu a wordo otorga door di e Pais a nifica:

- fia extra placa;
- recorte di gasto; y
- introduccion di medidanan di solidaridad.

E gastonan aki lo mester wordo paga bek di un of otro forma. Esaki lo tin consecuencia pa futuro generacionnan mirando e situacion financiero precario di e Pais.

Ta comprendibel cu e Pais mester actua di forma rapido pa yuda su ciudadanonan (financieramente) den tempo di crisis. Gobierno mester percura si, pa e proceso democratico cana su caminda debidamente. E Pais mester usa e fondonan cu e tin na su disposicion di un forma mas economico posibel. E por haci esaki door di garantisa cu e ayudo ta yega na unda esaki ta realmente necesario y door di preveni mal uzo of uzo inapropia. Pa e motibo aki ta di gran importancia cu den momentonan di crisis tambe tin un plan bon defini, den cual riesgonan pa otorga ayudo di emergencia ta wordo mitiga mas cu por. Cu otro palabra: e consecuencianan financiero negativo pa e Pais y pa su ciudadanonan, mester wordo minimalisa.

E investigacion

Algemene Rekenkamer a haci investigacion riba e prome mita aña cu FASE a wordo otorga. Ta trata aki di e periodo di maart te cu augustus 2020. A investiga si e gabinete a haci suficiente pa percura cu e ayudo financiero a yega na un forma eficiente na esnan pa cual esaki tabata destina. Cu e investigacion aki Algemene Rekenkamer ta formula lesnan pa situacionnan semehante cu por presenta den futuro. E obhetivo di e investigacion ta pa wak si e metanan cu gobierno a pone, a wordo logra y si esaki a wordo logra di un manera eficiente y eficaz. Den e investigacion aki lo presenta tambe, di un forma limita, aspectonan cu tin di haber cu legalidad.

Conclusionnan

Pa loke ta trata e eficacia di ayudo di FASE brinda, Algemene Rekenkamer ta conclui cu e gabinete a haci hopi esfuerso pa trece e ayudo di emergencia FASE na conocemento di e ciudadanonan. E entrega di peticionnan di FASE tambe tabata organisa na un manera accesibel. Door di brinda e ayudo di FASE na un forma generoso y accesibel, a duna un contribucion importante pa preveni pobresa serio den comunidad.

Sinembargo e otorgamento di FASE conoce varios deficiencia. Tin mucho poco garantia cu casonan similar ta wordo trata di manera igual. Tambe ta preocupante cu ciudadanonan cu ta haci peticion pa FASE y cu no ta ricibi e ayudo financiero aki, no por haci un apelacion oficial contra di esaki[2]. Esaki ta un infraccion riba e siguransa huridico di e ciudadanonan. Ademas di esaki, no tin suficiente garantia pa preveni mal uzo of pa percura cu ciudadanonan no ta ricibi mas placa cu loucal a wordo stipula. Pa e motibo aki no tin suficiente garantia cu fondonan publico ta wordo uza di forma economico.

E ayudo di emergencia FASE tabata un sosten financiero nobo, cu a wordo crea di forma rapido, bou circumstancianan inusual. Den e prome lunanan varios problema a presenta, por ehempel falta di regulacion riba mercado laboral. Cu na principio FASE no a cana perfecto ta di comprонde, sinembargo ta incompredibel cu minister di Asuntonan Social y Labor[3], te cu dia di awe, no a percura pa establece un cuadro legal pa FASE. Esaki kermen cu e base legal pa otorga FASE na e ciudadano no ta exisiti. Esaki ya caba ta significa cu falta e guianan necesario pa un evaluacion igual y pa duna e ciudadano e siguransa huridico necesario. Algemene Rekenkamer ta cualifica e pagonan di FASE como ilegitimo, door cu no tin un cuadro legal pa otorga esaki[4]. E ley cu ta regla e ayudo financiero di emergencia aki, idealmente lo mester a wordo aproba prome cu FASE a wordo otorga, alomenos mas trempan cu ta posibel den e periodo di crisis.

E conclusionnan aki ta wordo splica siguientemente.

Conclusion parcial 1
E ayudo financiero FASE a wordo brinda di forma generoso y accesibel. Na e momento cu den un periodo di crisis tabata necesario pa tuma accion riba diferente tereno, e gabinete rapidamente a bin cu un ayudo financiero nobo, bou un presion grandi. A logra esaki door di dedicacion enorme di e personal envolvi y door cu diferente instancia a sa di traha hunto. Por medio di diferente canal di communicacion, e Pais a haci hopi esfuerso pa informa ciudadanonan riba e posibilidad pa pidi e ayudo di emergencia FASE. E cantidad di prueba cu e ciudadano mester a entrega tabata grandi, sinembargo a duna nan e posibilidad pa entrega esakinan na diferente manera. Pesey e aplicacion pa FASE ta wordo considera accesibel. Loke si por remarca, ta e hecho cu no tabata tin suficiente claridad riba e forma con ciudadanonan por a haya informacion riba e status di nan peticion. Pa e motibo aki e Departamento di Finansas y Departamento di Asuntonan Social a wordo invadi cu pregunta, mientras cu nan no tabata tin un rol decisivo den e proceso di otorgamento di FASE. Door cu e informacion di tramite di e peticionnan di FASE no tabata accesibel di forma central, e departamentonan aki no por a duna e ciudadano e informacion

[2] E asina jama 'fictieve weigering' pa falta di un decision di gobierno ta un di e posibilidadnan, sinembargo e forma di proceder pa ley aki no a wordo treci bou conocemento general di e ciudadano.
[3] Minister di Asuntonan Social durante e periodo di gobernacion 2017-2021.
[4] Algemene Rekenkamer ta usa e cualificacion ilegitimo desde un perspectiva di contabilidad, riba gasto y entrada. Esaki ta un perspectiva mas estrecho cu un perspectiva huridico riba legitimidad di actonan. Desde un perspectiva di contabilidad e gastonan di FASE ta wordo cualifica como ilegitimo. Ta asina cu e presupuesto ta duna un cuadro pa e gastonan. Sinembargo, falta un base legal pa otorgamento di esaki. Pa e motibo aki falta e cuadro cu ta structura e gastonan door di por ehempel stipula e metanan, e exigencianan y proceduranan cu mester wordo sigui.

necesario. Esaki a conduci na keho y un peso di trabou excesivo na e departamentonan aki.

Conclusion parcial 2

Insuficiente garantia cu casonan igual ta wordo evalua igual.

Pa e otorgamento di FASE e gabinete no a formula metanan concreto ni tampoco a establece un cuadro cla pa esaki. E grupo cu a wordo asigna pa haya FASE como tambe e exigencianan pa bin na remarke pa FASE, a wordo cambia varios biaha. Pa e motibo aki e reglanan di maneho, pa por evalua e peticionnan di esnan cu a pidi FASE ta contene varios adicion y excepcion. Esaki ta haci cu e reglanan aki ta inconsistente y por ta confuso. E personal di gobierno cu mester a evalua e peticionnan bou presion di tempo, tabata falta e sosten necesario pa por garantisa cu cada caso ta wordo evalua na mesun manera. Pesey no ta nada straño cu den e casonan cu a wordo investiga, regularmente a topa cu inconsistencia: peticionnan cu a base di e informacion presente tabata similar, na unda un peticion a wordo aproba y e otro a wordo nenga. Of casonan similar unda cu un peticion si a wordo re-evalua y e otro no. Por remarca cu den mayoria di caso no tabata tin documentacion di e evaluacion den e file.

Conclusion parcial 3

Infraccion riba e siguransa huridico di e ciudadano.

Den e periodo di investigacion a tuma decision riba 18.611 peticion. Di esakinan, 3.013 peticion, mas o menos 16% no a wordo acorda. E personanan di cual e solicitud a wordo rechasa no a ricibi notificacion di esaki. E personanan aki ta wordo limita den e posibilidad di apela e decision tuma. Esaki ta pa motibo cu e ley cu ta prescribi kiko ta e derechonan y obligacionan di tanto e persona cu ta aplica pa FASE como gobierno, no a wordo stipula. E falta di un cuadro legal ta un infraccion riba e siguransa huridico di e ciudadano.

Conclusion parcial 4

Uzo di FASE di forma economico no ta garantisa suficientemente.

E ciudadanonan cu a perde ful of un parti di nan entrada door di e pandemia por a solicita pa FASE. E gabinete a opta pa traha cu sumanan standarisa. Pa e motibo aki e plan pa haci un evaluacion di entrada pa determina cu cuanto esaki a bai atras, no a wordo ehecuta. Por ehempel, un persona cu a bai atras cu Afl. 300 den entrada, ta haya e mesun suma di FASE cu un persona cu a perde ful su entrada di luna. Ora di evalua aplicacionnan di FASE no ta tene cuenta cu e suma di e reduccion di entrada (evaluacion di entrada). Ora e decision riba un aplicacion ta positivo, e suma standarisa di Afl. 950 of Afl. 1.452 pa luna ta wordo paga. Tambe ta existi e posibilidad, cu un persona cu tin mas cu un relacion laboral, ta pidi ayudo di FASE pa perdida of rebaho di entrada for di un trabao, siendo cu ainda e ta ricibi entrada di su otro trabao. E pregunta den e caso aki ta si realmente ta trata di un emergencia.

Tambe a wordo dicidi cu pensionadonan cu ta traha y cu ta dispone di un entrada di pensioen, tambe por bin na remarca pa ayudo di FASE.

Otro medidanan pa preveni mal uzo y uzo inapropia, di e ayudo apenas a wordo aplica. Por ehempel e control cu ta wordo emiti ta limita, sinembargo mirando e caracter di urgencia pa brinda e ayudo financiero, esaki no mag keda atras. Tambe tin peticionnan cu a wordo acorda solamente door di un funcionario. Ademas di esaki e condicionnan di control y sancion no a wordo stipula den ley y tampoco a wordo comunica na e ciudadano. Esey ta nifica cu e ayudo di emergencia FASE, door di falta di evaluacion di entrada y e garantianan necesario, por a bai tambe pa personanan cu no necesariamente tabata tin mester di esaki pa sobrevivi. Di e forma aki ta desvia di meta di FASE, cu tabata pa yuda e personanan den necesidad pa mantene suficiente recurso financiero pa por sobrevivi.

Conclusion parcial 5

Falta di mehoracionnan structural.

Na inicio di aña 2020 tabata tin un situacion di crisis. Positivo ta cu e gabinete a introduci den tempo hopi corto un beneficio financiero nobo pa por yuda e ciudadanonan den necesidad. Ta comprendibel cu na comienso e proceso di otorgamento di e ayudo financiero no a cana optimalmente den tur aspecto. Sinembargo, durante e extension di FASE, no a tuma mas medida pa por limita e riesgonan, mas bien esakinan a bira menos. E personanan cu a yuda evalua e peticionnan a reanuda nan trabao regular y a keda solamente un persona pa evalua e peticionnan, caminda cu no ta tin separacion di funcion.

Banda di esey ta incomprendibel cu gobierno despues di 18 luna desde e introduccion di FASE, ainda no a introduci e cuadro legal pa esaki. Pa e motibo aki falta e sosten necesario pa por evalua e peticionnan di FASE consistente. Ademas e ciudadanonan no tin posibilidad pa por haci keho y posibilidad pa garantisa e uzo eficaz di e ayudo financiero, ta limita. Door cu e cuadro legal pa e ayudo financiero FASE no ta existi, Algemene Rekenkamer ta cualifica e otorgamento y pagamento di esaki como algo ilegitimo.

Recomendacionnan

E situacion di emergencia di COVID-19 tabata tin un impacto enorme riba e ciudadano. Pa gobierno esaki a nifica cu den un tempo rapido, bou un presion enorme, mester a pone fondo disponibel y mobilisa personal pa asina haci e ayudo financiero aki posibel. E crisis aki a trece na cla varios punto di atencion tambe, por ehempel e falta di un manera uniforme pa registracion di datos den gobierno. Tambe e falta di regulacion riba mercado laboral[5] y cumplimento cu leynan existente. Esakinan mester wordo combati pa e Pais ta miho prepara den futuro pa un situacion semehante.

[5] Deficiencianan a bira visibel entre otro na e grupo di Comerciante Independiente sin trahado (ZZP).

A continuacion Algemene Rekenkamer ta formula algun recomendacion cu por wordo usa den situacionnan similar. E recomendacionnan aki ta conta pa tur minister:

- Percura pa un manera uniforme di registracion di datos, unda cu e intercambio y aliniacion di informacion entre departamentonan gubernamental ta un posibilidad. Adapta leynan existente si esaki ta necesario y duna claridad riba e capacidad necesario como tambe e reparticion di tarea y autoridad.

- Tene cuenta cu alocacion di suficiente personal di diferente area di experticio, pa utilisa e *checks & balances* den forma optimal desde un inicio durante un proyecto similar. Percura pa documenta evaluacionnan adecuadamente pa di e forma aki haci control posibel, maske esaki sosode despues.

- Haci uzo di e experiencia cu metodonan y formanan di comunicacion nobo cu a presenta den e temporada di e coronacrisis den trayectonan di digitalisacion den aparato gubernamental, pa di e forma aki entre otro engrandece e accesibilidad di e ciudadano na aparato gubernamental.

E siguiente recomendacionnan ta dirigi na e minister encarga cu Asuntonan Social y na unda ta aplicabel e minister encarga cu Labor y e minister encarga cu Finansas:

- Ta recomendabel pa aproba e ley cu ta regla e cuadro pa FASE mas pronto cu ta posibel y pa preveni cu den futuro situacionnan (di emergencia) keda falta e cuadro cu ta duna meta y condicionnan cla. Alinia esaki cu legislacion actual y percura pa en todo caso brinda suficiente siguransa huridico na e ciudadano.

- Pone e trayecto despues di FASE den funcionamento mas pronto cu ta posibel y comunica esaki na e ciudadano. Percura pa tuma suficiente medida pa preveni of detecta mal uzo y uzo inapropia. Aki por haci uzo di e experiencia di e ayudo di emergencia FASE.

- Haci uzo di cantidad grandi di informacion cu e crisis a genera y percura cu medidanan wordo tuma pa resolve problemanan cu a surti pa cu regulacion di mercado laboral y cumplimento di leynan existente pa gruponan specifico. Stimula colaboracion entre instancianan manera DIMP[6], SVb[7] y Departamento di Finansas pa di e forma aki tuma accionnan specifico na un manera mas eficiente.

Algemene Rekenkamer ta desea di añadi lo siguiente. Desde por lo menos un aña y mey largo ta existi un situacion den cual miyones di florin a wordo otorga, mientras cu e base legal no tabata existi. Esaki ta sumamente preocupante. Den temponan di crisis e riesgonan pa fraude y corupcion ta mas grandi. Den e caso di FASE tabata tin mas cu un ministerio envolvi den e otorgamento di e ayudo financiero. E ministerionan aki como tambe Parlamento mester ta den un estado di alerta hopi mas grandi pa e uzo cauteloso

[6] Departamento di Impuesto.
[7] Sociale Verzekeringsbank.

di fondonan publico, como tambe garantisa e principionan basico di bon gobernacion. Solamente asina por evita cu un situacion similar ripiti su mes den futuro.

Reaccion di ministernan y epilogo di Algemene Rekenkamer

E minister cu tabata responsabel pa e introduccion y otorgacion di FASE, a duna su reaccion riba e rapport di investigacion. Pa varios deficiencia importante cu a wordo constata, e minister ta duna e mesun splicacion: e ayudo di emergencia a wordo crea bou un presion di tempo enorme, gobierno no tabata prepara y e proceso tabata uno dinamico. E minister no ta comenta riba accionnan cu e lo tuma a base di recomendacionnan di Algemene Rekenkamer. Tampoco e ta duna cuenta riba con e lo soluciona deficiencianan constata, pa di e forma aki e Pais ta miho prepara den futuro si un situacion similar mester presenta su mes.

Entre otro Algemene Rekenkamer ta indica den su epilogo cu e crisis aki a trece na cla puntonan critico, manera e falta di un forma uniforme pa registracion di datos den gobierno como tambe e falta di regulacion riba mercado laboral y cumplimento cu leynan existente. E gabinete por tuma accion concreto awo. Algemene Rekenkamer ta ripiti cu den e proceso di otorgamento di FASE, tabata tin varios ministerio envolvi. E reaccion di e minister no tabata uno coordina y no ta duna indicacion di un plan coherente pa mehoracion y medidanan cu lo wordo tuma. E minister actual di Asuntonan Social y e minister encarga cu Finansas no a duna un reaccion apart riba e contenido di e rapport.

Algemene Rekenkamer ta desea di urgi Parlamento pa ta alerto, pa haya claridad riba e sguiente pasonan cu lo wordo tuma y pa monitor esaki. Si no tuma accion concreto, e ciudadano no tin ningun garantia cu un situacion asina bolbe ripiti den un siguiente crisis. Mirando e situacion financiero precario di e Pais, tin necesidad urgente pa e lesnan di e crisis aki wordo traduci den accion concreto di mehoracion.

Rapport in het kort

De coronacrisis heeft een grote impact gehad op de financiële situatie van land Aruba (het Land). De grootste bron van inkomsten viel door de terugval van het toerisme in één klap weg. Net als veel andere landen, heeft het Land burgers en ondernemers gedurende de crisis ondersteund met verschillende regelingen. Een voorbeeld hiervan is de FASE-noodhulp. Dit is een uitkering aan burgers die inkomsten hebben verloren als gevolg van de coronacrisis. In 2020 is ruim Afl. 42,8 miljoen uitgegeven aan FASE-noodhulp. Omdat er geen reserves bestaan waaruit het Land kan putten, betekent de bekostiging van diverse soorten noodhulp door het Land:

- extra geld lenen;
- bezuinigen; én
- solidariteitsmaatregelen doorvoeren.

De rekening moet op de één of andere manier terugbetaald worden. Dit zal, gezien de reeds precaire financiële situatie van het Land, ook voor de komende generaties gevolgen hebben.

Het is begrijpelijk dat het Land in tijden van nood snel moet handelen om haar burgers (financieel) bij te staan. Zij dient er daarbij wel voor te zorgen dat ook in deze tijden, het democratisch proces wordt gevolgd. Het Land dient de middelen die haar ter beschikking staan, zo zuinig mogelijk te besteden. Zij doet dit door te waarborgen dat de noodhulp terecht komt waar deze echt nodig is en dat misbruik en willekeur wordt voorkomen. Daarom is het van groot belang dat er ook in noodsituaties een goed doordachte opzet bestaat, waarbij risico's bij het toekennen van (noodhulp)middelen zo veel mogelijk worden ingeperkt. Met andere woorden: de negatieve financiële gevolgen voor het Land en in het verlengde hiervan voor haar burgers, dienen tot een minimum beperkt te worden.

Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het eerste half jaar dat FASE werd verstrekt. Het gaat om de periode van maart tot en met augustus 2020. Nagegaan is of het Kabinet voldoende heeft gedaan om te zorgen dat de uitkering op een efficiënte wijze terecht kwam bij diegenen voor wie de uitkering is bedoeld. Met het onderzoek beoogt de Algemene Rekenkamer lessen te trekken voor mogelijke toekomstige soortgelijke situaties. Het gaat om een doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek. Bij dit onderzoek komen in beperkte mate ook rechtmatigheidsaspecten aan bod.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert, voor wat de doeltreffendheid betreft, dat het Kabinet veel inspanningen heeft verricht om de FASE-noodhulp onder de aandacht te brengen van burgers. Ook het indienen van een aanvraag is laagdrempelig georganiseerd. Door ruimhartig en op een toegankelijke wijze FASE te verstrekken, is een belangrijke bijdrage geleverd aan het voorkomen van ernstige armoede.
De toekenning van FASE kent echter diverse tekortkomingen. Zo zijn er te weinig waarborgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Zorgelijk is verder dat burgers, die FASE aanvragen en de uitkering niet ontvangen, hier geen formeel bezwaar tegen kunnen maken[8]. Dit is een inbreuk op de rechtszekerheid van burgers. Er zijn daarnaast onvoldoende waarborgen om misbruik tegen te gaan of om te zorgen dat burgers niet meer ontvangen dan aanvankelijk de bedoeling was. Hierdoor is in onvoldoende mate gewaarborgd dat publieke middelen zuinig worden uitgegeven.

FASE-noodhulp was een nieuwe uitkering, die heel snel is opgezet, onder niet gebruikelijke omstandigheden. In de eerste maanden werden diverse knelpunten zichtbaar, zoals gebrek aan regulering op de arbeidsmarkt. Dat FASE in het begin niet vlekkeloos is verlopen, is dan ook begrijpelijk. Onbegrijpelijk is het, dat de minister van Sociale Zaken en Arbeid[9], tot op de dag van vandaag, geen wettelijk kader voor FASE heeft laten vaststellen, waardoor de wettelijke grondslag voor de toekenning hiervan aan de burger ontbreekt. Reeds daarom ontbreken de nodige handvaten voor de gelijke beoordeling en voor het verstrekken van de nodige rechtszekerheid aan de burger. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de FASE-uitkeringen wegens het ontbreken van het wettelijk kader, als onrechtmatig[10]. De wet die de nooduitkering regelt zou idealiter vooraf, althans zo vroeg mogelijk in de crisisperiode, moeten zijn vastgesteld.

Deze conclusies worden hierna nader toegelicht.

Deelconclusie 1
De FASE-noodhulp is ruimhartig en op een toegankelijke wijze verstrekt. Toen er in een periode van crisis acties nodig waren op verschillende terreinen, heeft het Kabinet onder druk, in zeer korte tijd een nieuwe uitkering ingesteld. Dit was mogelijk door de buitengewone grote inzet van het betrokken personeel en de samenwerking tussen betrokken instanties. Door gebruik te maken van diverse communicatiemiddelen heeft het Land veel moeite gedaan om burgers te informeren over de mogelijkheid om FASE-noodhulp aan te vragen. Het aantal aan te leveren bewijsstukken was hoog, maar burgers konden via uiteenlopende manieren de stukken indienen. Het indienen van een aanvraag was hierdoor laagdrempelig. Wel was het onvoldoende duidelijk hoe burgers informatie konden krijgen over de

[8] De fictieve weigering wegens het uitblijven van een beschikking van de overheid behoort tot de mogelijkheid, maar deze rechtstoegang is niet algemeen bekend gemaakt aan de burger.
[9] Minister van Sociale Zaken en Arbeid over de regeerperiode 2017-2021.
[10] De Algemene Rekenkamer hanteert de kwalificatie van onrechtmatigheid vanuit een accountants-perspectief op uitgaven en ontvangsten. Dit is een smaller perspectief dan een juridische perspectief op de rechtmatigheid van handelingen. Vanuit een accountants-perspectief worden de FASE-uitgaven als onrechtmatig beoordeeld. De begroting biedt weliswaar een budgettair kader voor deze uitgaven. Echter, er ontbreekt een wettelijke grondslag voor de toekenning. Hierdoor ontbreekt het kader dat de uitgaven structureert door bijvoorbeeld vast te stellen wat de doelen zijn, welke voorwaarden er gelden en welke procedurele stappen doorlopen moeten worden.

status van hun aanvraag. Hierdoor werden de Directie Financiën en de Directie Sociale Zaken, die bij de uitkering van FASE geen beslissende rol hebben, overspoeld met vragen. Door het ontbreken van centraal toegankelijke informatie over de afhandeling van aanvragen, konden deze diensten de gevraagde informatie niet aan burgers verstrekken. Dit heeft geleid tot klachten en overbelasting van deze diensten.

Deelconclusie 2

Onvoldoende gewaarborgd dat gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld.

Voor het verstrekken van FASE heeft het Kabinet geen concrete doelen geformuleerd noch een duidelijk kader vastgesteld. Ook zijn de doelgroep en de voorwaarden om in aanmerking te komen voor FASE regelmatig gewijzigd. De beleidsregels voor het beoordelen van de aanvragen bevatten tal van toevoegingen en uitzonderingen en zijn hierdoor niet meer helder en eenduidig. Het overheidspersoneel dat de aanvragen onder grote tijdsdruk moest beoordelen, had weinig houvast om te waarborgen dat alle gevallen gelijk worden beoordeeld.

Het is dan ook niet vreemd dat in de beoordeelde dossiers regelmatig inconsistenties zijn aangetroffen: aanvragen die op basis van de aanwezige informatie vrijwel gelijk waren, maar waarbij de ene aanvraag was toegekend en de andere was afgewezen of waarbij de ene wel en de andere niet was herzien. Hierbij valt op te merken dat in de meeste gevallen de vastlegging van de beoordeling in de dossiers ontbrak.

Deelconclusie 3

Inbreuk op de rechtszekerheid van burgers.

In de onderzochte periode is op 18.611 aanvragen een beslissing genomen. Hiervan zijn 3.013 aanvragen, zo'n 16%, niet toegekend. Mensen van wie de aanvraag is afgewezen krijgen hiervan geen bericht. Zij worden beperkt in de mogelijkheid om bezwaar te maken of tegen het (impliciete) besluit in beroep te gaan. Dit komt omdat er geen wet is vastgesteld waarin is vastgelegd wat de rechten en plichten zijn van zowel de aanvrager als de overheid. Het ontbreken van een wettelijk kader is dus een inbreuk op de rechtszekerheid van burgers.

Deelconclusie 4

Zuinige besteding van FASE onvoldoende gewaarborgd.

Burgers die hun inkomen geheel of deels verloren door de coronacrisis kunnen FASE aanvragen. Het Kabinet heeft er voor gekozen te werken met standaardbedragen. Hierbij is de voorgenomen inkomenstoets, om de achteruitgang in inkomen te bepalen, niet uitgevoerd. Iemand die er met bijvoorbeeld Afl. 300 op achteruit is gegaan, ontvangt hetzelfde bedrag aan FASE als iemand die zijn hele maandinkomen kwijt is geraakt. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt namelijk niet naar de omvang van de verlaging in inkomen gekeken (de inkomenstoets). Bij een positief besluit wordt het standaardbedrag van Afl. 950 of Afl. 1.452 per maand uitgekeerd. Het kan ook voorkomen dat een persoon met meerdere dienstverbanden, voor één

van de dienstverbanden FASE aanvraagt, terwijl deze nog wel over een regulier inkomen beschikt. De vraag is in hoeverre er hier dan sprake is van een noodgeval. De keuze is tevens gemaakt om werkende gepensioneerden die nog wel over een pensioenuitkering beschikten ook een FASE-nooduitkering toe te kennen.

Andere maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de regeling te voorkomen, zijn nauwelijks toegepast. Zo wordt slechts beperkte controle toegepast, terwijl dit gezien het urgent karakter van de toekenning juist niet achterwege mag blijven. Ook accordeert soms maar één functionaris de toekenning en zijn controle- en sanctiebepalingen niet tijdig opgenomen in regelgeving noch gecommuniceerd naar de burger toe. Dit betekent dat de FASE-noodhulp, door het ontbreken van de noodzakelijke inkomenstoets en de noodzakelijke waarborgen, ook terecht kan zijn gekomen bij personen die deze hulp niet noodzakelijkerwijs nodig hadden om te overleven. Hierdoor wordt aan het doel voorbijgeschoten waarvoor FASE dient, namelijk om de noodlijdende burger te helpen (minimaal) voldoende financiële middelen te behouden om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

Deelconclusie 5

Ontbreken van structurele verbeteringen.

In het voorjaar van 2020 was sprake van een crisissituatie. Positief is dat het Kabinet in korte tijd een nieuwe uitkering heeft ingesteld om noodlijdende burgers te ondersteunen. Het is begrijpelijk dat gedurende de beginfase het toekenningsproces niet in alle opzichten zorgvuldig is verlopen. Bij de verlenging van FASE zijn echter niet meer maatregelen getroffen om risico's af te dekken, eerder minder. Personen die ingezet werden om de aanvragen te toetsen, hebben hun reguliere werkzaamheden hervat en aanvragen werden op een gegeven moment door slechts één persoon beoordeeld, waardoor er geen functiescheiding meer was.

Het is daarnaast onbegrijpelijk dat de regering, 18 maanden na de invoering van FASE, nog steeds geen wettelijk kader heeft vastgesteld. Hierdoor ontbreken handvaten om de FASE-aanvragen consistent te beoordelen, heeft de burger onvoldoende mogelijkheid om bezwaar te maken en zijn de mogelijkheden om de doelmatige besteding te waarborgen beperkt. Doordat een wettelijk kader voor FASE-noodhulp ontbreekt, kwalificeert de Algemene Rekenkamer de toekenning en uitbetaling hiervan als onrechtmatig.

Aanbevelingen

De noodsituatie rondom COVID-19 heeft een enorme impact gehad op de burger. Ook voor de overheid betekende dit dat er in een kort tijdsbestek, onder enorme druk, middelen beschikbaar moesten worden gesteld en mankracht gemobiliseerd moest worden om de financiële noodhulp mogelijk te maken. Deze crisis heeft ook knelpunten aan het licht gebracht, zoals het ontbreken van een uniforme registratiewijze binnen de

overheid, het gebrek aan regulering op de arbeidsmarkt[11] en het naleven van bestaande wet- en regelgeving. Dit dient aangepakt te worden, zodat het Land in de toekomst beter op een soortgelijke situatie voorbereid is.

Onderstaand formuleert de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen die meegenomen kunnen worden voor toekomstige situaties. Deze aanbevelingen gelden voor alle ministers:

- Zorg voor een uniforme wijze van gegevensregistratie, waarbij de noodzakelijke uitwisseling en afstemming van informatie tussen overheidsorganen tot de mogelijkheden behoort. Pas indien nodig, de bestaande regelgeving hier op aan en schep duidelijkheid over de benodigde capaciteit en de verdeling van taken en bevoegdheden.

- Houdt rekening met de inzet van voldoende menskracht vanuit verschillende expertises, om *checks & balances* van het begin af aan optimaal te hanteren gedurende een soortgelijk project. Zorg hierbij voor deugdelijke vastlegging opdat controle, weliswaar achteraf, zeker mogelijk is.

- Neem de ervaring met nieuwe communicatiemiddelen en -vormen die zich tijdens de coronacrisis hebben voorgedaan mee in trajecten voor digitalisering binnen de overheid, om op deze wijze onder andere de toegankelijkheid van de burger tot de overheid te vergroten.

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan de minister belast met Sociale Zaken en waar van toepassing de minister belast met Arbeid en de minister belast met Financiën:

- Het is aanbevelingswaardig het wettelijk kader voor FASE zo snel mogelijk vast te stellen en te voorkomen dat in toekomstige (nood)situaties een raamwerk voorzien van een duidelijk doel en voorwaarden, uitblijft. Sluit waar mogelijk aan op bestaande wetgeving en zorg ervoor dat in ieder geval voldoende rechtszekerheid wordt geboden aan de burger.

- Stel op korte termijn het vervolgtraject na FASE in werking en communiceer dit naar de burger toe. Zorg dat hierbij de nodige maatregelen worden getroffen om M&O te voorkomen en/of op te sporen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen bij de uitkering van de FASE-noodhulp.

- Maak gebruik van de ruime hoeveelheid aan informatie die de crisis heeft opgeleverd en zorg ervoor dat maatregelen worden genomen opdat de knelpunten met betrekking tot regulering op de arbeidsmarkt en de naleving van reeds bestaande wet- en regelgeving bij specifieke groepen, worden aangepakt. Bevorder hierbij de samenwerking tussen instanties zoals de DIMP[12], de SVb[13] en de Directie Financiën opdat er gericht en efficiënter kan worden opgetreden.

[11] Tekortkomingen werden vooral zichtbaar bij de groep Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers).
[12] Departamento di Impuesto.
[13] Sociale Verzekeringsbank.

De Algemene Rekenkamer wenst afsluitend het volgende mee te geven. Minimaal anderhalf jaar lang is sprake van een situatie waarin miljoenen florins zijn uitgekeerd, terwijl een wettelijke basis hiervoor ontbrak. Dit is uiterst zorgelijk. Crisistijden brengen grotere risico's met zich mee voor fraude en corruptie. In dit geval waren meerdere ministeries betrokken bij het uitkeren van FASE. Bij deze ministeries, en ook bij de Staten, is een veel hogere alertheid geboden voor de zorgvuldige besteding van publiek geld en het borgen van elementaire beginselen van behoorlijk bestuur. Alleen dan kan vermeden worden dat deze situatie zich in de toekomst herhaalt.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister die verantwoordelijk was voor de introductie en uitvoering van FASE heeft zijn bestuurlijke reactie gegeven op het rapport. De minister geeft voor belangrijke geconstateerde tekortkomingen steeds dezelfde redenen op: de noodhulp is tot stand gekomen onder hoge tijdsdruk, de overheid was niet voorbereid en het proces was dynamisch. De minister gaat niet in op de acties die hij op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal ondernemen. Ook doet hij geen toezeggingen over hoe hij de benoemde knelpunten gaat verhelpen zodat het Land in de toekomst beter voorbereid is op een soortgelijke situatie.

De Algemene Rekenkamer geeft in het nawoord onder meer aan dat deze crisis pijnpunten zoals het ontbreken van een uniforme registratiewijze binnen de overheid, het tekort aan regulering op de arbeidsmarkt en het niet naleven van wet- en regelgeving aan het licht heeft gebracht. Het Kabinet kan nu concrete acties ondernemen. De Algemene Rekenkamer herhaalt dat bij de uitkering van FASE, meerdere ministeries betrokken waren. De reactie van de minister betreft geen gecoördineerde reactie en geeft geen blijk van een samenhangend plan van verbeteringen en maatregelen. De huidige minister van Sociale Zaken en de minister belast met Financiën hebben geen aparte inhoudelijke reactie gegeven.

De Algemene Rekenkamer wenst er bij de Staten op aan te dringen om alert te zijn, om duidelijkheid te krijgen over de vervolgstappen en dit te blijven monitoren. Als er geen concrete acties worden genomen, heeft de burger geen enkele waarborg dat een dergelijke situatie zich niet opnieuw voordoet in een volgende crisis. Het is gezien de precaire financiële situatie van het Land, dringend noodzakelijk dat de lessen uit deze crisis omgezet worden in concrete acties om verbeteringen in gang te zetten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 13 maart 2020 is op Aruba het eerste geval van COVID-19 geregistreerd. Dit leidde tot een crisis met vergaande economische, financiële en sociale gevolgen. Op 17 maart 2020 is door het Kabinet besloten dat noodhulp zal worden verleend via een *Fondo di Asistencia Social di Emergencia* (FASE). Op deze manier wordt humanitaire hulp geboden aan burgers die door de crisis zonder inkomsten of werk zijn komen te zitten. Het is van belang dat de geboden hulp terechtkomt bij de burgers die het echt nodig hebben en dat de noodlijdende burger hier ook (tijdig) gebruik van kan maken. Om deze reden heeft de Algemene Rekenkamer besloten onderzoek te doen naar de doelmatig- en doeltreffendheid van de FASE-noodhulp gedurende de eerste 6 maanden. Zo is gekeken naar de efficiënte besteding van middelen en zijn onder andere de nodige waarborgen voor het bereik van de beoogde doelgroep beoordeeld.

De Algemene Rekenkamer relateert de keuze van onderzoek ook aan de *Sustainable Development Goals* (SDG's). De FASE-noodhulp houdt verband met SDG 1 en 2, namelijk het voorkomen van armoede en honger onder de bevolking.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Bij dit onderzoek is de volgende vraagstelling gehanteerd:
In hoeverre was de toekenning van de FASE-noodhulp in de eerste 6 maanden doeltreffend en welke verbetermogelijkheden zijn te identificeren?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

1. Hoe is de FASE-noodhulp opgezet?
2. Is de hulp toegankelijk gemaakt voor de gedupeerden?
3. Was het toekenningsproces effectief?
4. Heeft de overheid de beoogde doelgroep bereikt?
5. Welke verbetermogelijkheden zijn er?

Deze deelvragen zijn beantwoord door het uitvoeren van een onderzoek dat zo veel mogelijk *real time* heeft plaatsgevonden, onder de beperkende omstandigheden rondom de

COVID-19 situatie. Getracht is om zo veel mogelijk informatie te verzamelen en het onderzoek uit te voeren, zonder hierbij de daadwerkelijke hulpverlening in de weg te staan. Door middel van het bestuderen van documenten, het houden van interviews, het verrichten van dossieronderzoek en het afstemmen van informatie vanuit verschillende bronnen, is getracht antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Bij het dossieronderzoek zijn op basis van 15.439 eerste aanvragen[14], 375 dossiers onderzocht. Deze dossiers zijn aselect gekozen en vormen daarom qua aantal en selectie een representatieve steekproef. Voor de afstemming van de feitelijke bevindingen is hoor en wederhoor toegepast.

1.3 Normen

De Algemene Rekenkamer heeft bij dit onderzoek toepasbare normen afkomstig uit ISSAI-standaarden[15] als uitgangspunt genomen. Dit wordt in bijlage 2 toegelicht. De doeltreffendheid is zowel vanuit het perspectief van de overheid als het perspectief van de burger beoordeeld. De normen zijn in het kort:

1. *Perspectief van de overheid:*
   - Er bestaat duidelijkheid over doelstelling, doelgroep en voorwaarden FASE (minimaal een wettelijk kader);
   - Het proces waarborgt dat alleen de doelgroep wordt bereikt en niet ook mensen buiten de doelgroep[16], door het inbouwen van controlemomenten en voldoende functiescheiding voor:
     1. het voldoen aan de voorwaarden;
     2. het nagaan dat gegadigden niet al op een andere manier hulp krijgen;
     3. het voorkomen van willekeur.
   - Er is sprake van tussentijdse evaluatie en verantwoording (mede wegens beslissing tot verlenging);
   - De beoogde doelgroep en doelen zijn bereikt.

2. *Perspectief van de burger:*
   - De burger is op de hoogte gesteld van het bestaan van de noodhulp (bekendheid);
   - De gedupeerde is in staat gesteld om makkelijk een aanvraag in te dienen (laagdrempelig);
   - De gedupeerde is de mogelijkheid geboden om bijgestaan te worden (hulp bij invullen aanvraag, bij vragen en voor de mogelijkheid tot bezwaar).
   - De hoogte van de uitkering is voldoende om in minimaal onderhoud te voorzien[17];
   - Er is een snelle doorloop van aanvraag tot uitbetaling (uitgaande van minimaal een (1) maandelijkse uitbetaling).

---

[14] Zie hoofdstuk 4.1.1 voor een nadere toelichting.
[15] Dit zijn de *International Standards of Supreme Audit Institutions* en zijn leidende internationale standaarden op het gebied van onderzoek door rekenkamers. Deze standaarden zijn ontwikkeld door het overkoepelend rekenkamerorgaan genaamd de *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
[16] Waaronder de bescherming tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.
[17] De hoogte van bestaande uitkeringen is als uitgangspunt genomen.

1.4 Afbakening

Over de nauwkeurigheid/juistheid van de feitelijk uitbetalingen wordt geen oordeel gegeven. De wettelijke grondslag die de toekenning van de noodhulp dient te regelen, is wel beoordeeld. Voor de presentatie van de financiële cijfers wordt het dienstjaar 2020 gehanteerd, tenzij anders vermeld.

Het dossieronderzoek richt zich op de eerste 3 maanden vanaf de aanvraag van FASE, namelijk maart, april en mei 2020 en één verlenging van 3 maanden (juni, juli, augustus 2020). Bijlage 2 bevat hier meer informatie over. Noemenswaardig is dat de Centrale Accountantsdienst ook een onderzoek naar de kosten en bijdragen van derden van FASE, aangaande het begrotingsjaar 2020 heeft ingesteld[18]. Gezien de afwijkende invalshoek en de tijdsdruk heeft de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek geen gebruik gemaakt van de werkzaamheden van deze interne accountantsdienst van het Land.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de opzet van de FASE-noodhulp en gaat onder andere in op het wettelijk kader. Hierna behandeld hoofdstuk 3 de toegankelijkheid van de noodhulp voor de burger. Hoofdstuk 4 gaat in op de effectiviteit van het toekenningsproces en het behalen van doelen.

In hoofdstuk 5 komen de conclusies en de aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 6 bevat de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

In bijlage 1 is een lijst van afkortingen. Bijlage 2 bevat meer informatie over de opzet van het onderzoek. Bijlage 3 toont een vergelijking van de soorten noodhulp die zijn verstrekt, waarna bijlage 4 ingaat op de groepen die FASE ontvangen. Bijlage 5 presenteert de voorwaarden van FASE en bijlage 6 geeft afsluitend een overzicht van de persconferenties die door het Kabinet zijn gegeven om informatie over FASE te verstrekken.

[18] Het gaat om een intern rapport dat in september 2021 is uitgebracht aan de minister van Sociale Zaken en Arbeid.

2 Opzet van FASE

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de opzet van FASE. Als eerste komt de administratieve opzet en het financieel belang aan bod. Omdat het voor de waarborging van de doeltreffendheid van belang is dat de doelgroep, het doel en de voorwaarden van FASE duidelijk zijn, wordt ook hier in dit hoofdstuk op ingegaan. Daarna wordt stilgestaan bij het wettelijk kader. Als laatste wordt informatie over de belangrijkste actoren en de hoogte van de noodhulp gepresenteerd.

Uit het onderzoek werd het volgende duidelijk over de opzet van de noodhulp:

- Het totaalbedrag aan FASE over 2020 bedroeg ruim Afl. 42,8 miljoen. In de eerste 6 maanden is over 18.611 aanvragen (inclusief verlengingen) een beslissing genomen. Hiervan is 84% toegewezen.
- Er is, inmiddels bijna anderhalf jaar na dato, geen wettelijk kader dat duidelijkheid verschaft over de exacte doelstelling, de beoogde doelgroep en de voorwaarden. Er is ook geen ander welomlijnd document, of enig ander toegankelijk beleidsinstrument, dat op een inzichtelijke manier alle informatie hierover kan verstrekken.
- De Algemene Rekenkamer kwalificeert de uitkering van FASE als onrechtmatig, omdat tot op het moment van oplevering van dit rapport, een wettelijke basis ontbreekt. Dit betekent dat personen van wie de aanvraag is afgewezen, zich niet kunnen beroepen op wettelijk vastgelegde voorwaarden. Daarnaast is het voorstelbaar dat personen die mogelijk wel recht hadden op FASE zich ten onrechte niet aanmeldden, omdat ze een verkeerd beeld hadden van de beoogde doelgroep.
- Het ontbreken van een formeel besluit danwel beschikking op de aanvraag tast de rechtszekerheid van de burger aan.

Dit wordt in onderstaande paragrafen nader uitgelegd.

2.1 Administratieve opzet en financieel belang

De uitkering van FASE-noodhulp wordt bekostigd uit de algemene middelen (begroting) van het Land. Alhoewel de benaming FASE[19] duidt op een apart fonds, is hier geen sprake van. De kosten worden begroot en verantwoord onder de kostensoort *Onderstand (4624)* van het ministerie van Sociale Zaken en Arbeid, onder de kostenplaats *Directie Sociale Zaken (1666001)*. Het was bij opzet namelijk de bedoeling dat de toelage door deze directie zou worden uitbetaald. Het totaalbedrag dat vanaf april 2020 tot en met

[19] FASE = Fondo di Assistencia Social di Emergencia.

december 2020 voor de FASE-uitkeringen in het financieel administratief systeem van het Land (E1) staat geregistreerd, bedraagt ruim Afl. 42,8 miljoen. Alhoewel FASE onder de Directie Sociale Zaken staat opgenomen, heeft deze directie geen beslissende rol in de toekenning hiervan. De toekenning vindt in de praktijk plaats door twee commissies (algemeen en ZZP). Van de formele instelling van en de mandatering aan deze twee commissies zijn geen stukken aangetroffen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de minister van Sociale Zaken en Arbeid.

Raming FASE

De Landsbegroting van 2020 is in maart 2020 verhoogd met Afl. 214 miljoen om middelen beschikbaar te stellen voor FASE. Conform de toelichting op deze begrotingswijziging, werd een daling van 80% in de toeristeninkomsten verwacht, uitgaande van een veronderstelde grenssluiting (*lockdown*) voor toeristen tot en met het einde van het jaar 2020. Er werd geschat dat 25.000 dienstbetrekkingen zouden wegvallen. Het ging om 23.000 werknemers en 2.000 Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers). Het Kabinet verwachtte dat per 1 april 2020, 25.000 werklozen Afl. 950,- per maand zouden ontvangen. De raming van Afl. 214 miljoen was gebaseerd op 9 maanden uitkering van Afl. 950 per maand voor 25.000 personen (Afl. 950*25.000*9). [20]

De Algemene Rekenkamer merkt op dat het aantal arbeidsrelaties aan het begin van de crisis circa 43.000[21] bedroeg. Dit betekent dat het Kabinet ervan uit ging dat 58% van de banen door de gevolgen van COVID-19 zou verdwijnen of substantieel qua arbeidstijd zou krimpen.

In november 2020 is de raming van FASE, middels suppletoire begroting met Afl. 160,2 miljoen, naar beneden toe bijgesteld conform geactualiseerde berekeningen.[22] Dit als gevolg van de tijdelijke Loonsubsidieregeling die in mei 2020 is ingevoerd, om de werkgevers te helpen de loonkosten van de werknemers te bekostigen. De begroting 2020 kende voor FASE uiteindelijk een bedrag van Afl. 53,8 miljoen. In 2021 is de FASE-noodhulp voortgezet, waarvoor een raming van Afl. 42 miljoen is opgenomen in de Landsbegroting 2021. Hierbij is uitgegaan van een maandelijks uit te keren bedrag van Afl. 3,5 miljoen.[23]

Bekostiging noodhulp

De FASE-noodhulp wordt bekostigd door het Land, via geïntroduceerde solidariteitsmaatregelen. Om budgetruimte te creëren, heeft het Land een aantal solidariteitsmaatregelen, ofwel bezuinigingsmaatregelen, genomen. Zo is het pakket van arbeidsvoorwaarden van de ministers met 25%, en die van het overheidspersoneel en/of gelijkgestelden met 12,6% verlaagd. Ook voor overheidsbedrijven en bepaalde overige

[20] Wijzigingen staande vergadering OV#15 d.d. 24 maart 2020 zittingsjaar 2019-2020-927 betreffende de OLV tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 e.v.
[21] Bron: statistieken SVb 2020: *relacion di trabou* jan 2020 43.058, februari 2020 43.270, maart 2020 43.397.
[22] Bron: MvT op de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 25 maart 2020 (AB 2020 no. 40) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2020 e.v.
[23] Bron: Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2021 en tot wijziging van de landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no. 94).

instellingen is een neerwaartse bijstelling van 12,6% van de personeelslasten doorgevoerd om FASE te bekostigen.

2.2 Doel FASE-noodhulp

Om de doeltreffendheid van de noodhulp te waarborgen is het van groot belang dat de doelgroep, het doel en de voorwaarden van FASE vooraf worden bepaald en vastgesteld. Dit brengt niet alleen duidelijkheid met zich mee voor de instanties die bij het toekenningsproces betrokken zijn, maar ook voor de burger. De betrokken actoren weten namelijk wat van hem/haar verwacht wordt en er is duidelijkheid over het recht op toekenning.

Het doel dat bij de aanvankelijke opzet van de FASE-noodhulp is geformuleerd luidt:

"…Het aanbieden van een noodtoelage van maximaal afl. 950,- per maand aan diegenen die wellicht achteruitgaan op salaris, of het geheel verliezen van inkomsten, of zelfs het (tijdelijk) verliezen van hun arbeidsverband. Het is de bedoeling dat iedere gedupeerde door de COVID-19 crisis toegang krijgt tot het fonds om zodoende toch weliswaar minimaal voldoende financiële middelen te behouden om voor zichzelf (en wellicht gezin) te kunnen voorzien. Tevens zal deze noodtoelage de lokale economie, ondanks minimaal blijven ondersteunen..."

Het gaat om een tijdelijke financiële steun, voor diegene die worden benadeeld gedurende de crisis veroorzaakt door het COVID-19 virus. De nooduitkering zou in eerste instantie voor een periode van 3 maanden worden toegekend, wel te verstaan de maanden april, mei en juni 2020. Op 16 juni 2020 is besloten om de FASE-regeling met 3 maanden te verlengen en het bereik te verruimen. Dit wegens de verwachte economische ontwikkeling en omdat er volgens de minister van Sociale Zaken en Arbeid werknemers zijn die tussen wal en schip zijn geraakt, gezien zij noch FASE, noch salaris in het kader van de Loonsubsidieregeling[24] hebben ontvangen. Een voorbeeld hiervan zijn uitzendkrachten. Aan hen wordt de kans gegeven alsnog voor FASE in aanmerking te komen. Als laatste stelt de minister dat een verlenging het Kabinet de kans geeft om tot een duurzame, structurele oplossing te komen voor de gevolgen van COVID-19 op de lokale arbeidsmarkt. Uiteindelijk is de FASE-noodhulp een aantal keren verlengd, waarvan de laatst aangekondigde verlenging het jaar 2021 bestrijkt. In hoofdstuk 3.5 zal hier verder op ingegaan worden.

[24] De Loonsubsidieregeling is vastgelegd in een ministeriele beschikkind d.d. 13 mei 2020 en houd in de toekenning van een loonsubsidie voor de gedeeltelijke dekking van ten hoogste 60% van de loonsom van zijn werknemers indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De Loonsubsidieregeling is van toepassing op werkgevers die door de COVID-19-pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen een daling van zijn bedrijfsomzet van tenminste 25% verwacht.

2.3 Beoogde doelgroep

Het Land heeft nooit eerder te maken gehad met noodhulp op deze schaal en was hier niet op voorbereid. De verstrekking van FASE is daarom vanuit het niets opgezet. In de beginperiode zijn niet alleen werknemers benaderd om zich te registreren, maar ook de werkgevers. De bedrijven konden informatie opleveren over hun situatie en een schatting geven over het aantal werknemers, die mogelijk inkomsten zouden verliezen. Het benaderen van werkgevers is gedaan om zo veel mogelijk informatie te vergaren over de hoeveelheid aanvragen, die verwacht zouden kunnen worden. Voor de schatting van de doelgroep is geen gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of de Kamer van Koophandel en Nijverheid (KvK), omdat hier geen tijd voor was.

De wens van het Kabinet was om zo veel mogelijk mensen, die getroffen zijn door de COVID-19 crisis, te helpen. De initiële beschrijving van de doelgroep is ruim en luidt:

Al degenen die op enige wijze financieel benadeeld is door de uitbraak van het COVID-19. Diegene die hetzij direct, hetzij indirect financieel zijn benadeeld gedurende deze crisis veroorzaakt door de uitbraak van het COVID-19 virus.

In mei 2020 is besloten om ook de ZZP'ers onder de FASE-noodhulp te laten vallen. Dit betekende voor het FASE-team een aanpassing van de benodigde noodzakelijke gegevens vanuit de werkgeversgroep. Daarna zijn ook de pensioengerechtigden en directeur of grootaandeelhouder als categorieën toegevoegd. Uit de beschikbare documentatie kunnen de volgende categorieën worden geïdentificeerd[25]:

- Werknemers;
- ZZP'ers;
- Oud-werknemers (pensioengerechtigden);
- Directeur/grootaandeelhouder.

Op elk van de categorieën zijn bepaalde voorwaarden van toepassing. Voor de categorie ZZP'ers werd bij aanvang een aangepast FASE-tarief gehanteerd. Dit wordt in paragraaf 2.7 toegelicht.

2.4 Voorwaarden FASE

Om voor FASE in aanmerking te komen dient de aanvrager aan een aantal voorwaarden te voldoen en moet deze de nodige bewijsstukken overleggen. De FASE-hulp is gericht op ingezetenen van Aruba met de Nederlandse nationaliteit of een andere nationaliteit met geldige vergunning. De aanvrager moet aantoonbaar benadeeld zijn in het inkomen door de pandemie COVID-19 en dient dit middels de nodige bewijstukken, zoals een notificatiebrief van de werkgever, aan te tonen. Hierbij is bepaald dat het oorspronkelijk gemiddeld inkomen boven de Afl. 950,00 moet zijn en dat dit inkomen door toedoen van de crisissituatie beneden de Afl. 950,00 per maand is gedaald. Ook dient de aanvrager

[25] Voor een overzicht van de categorieën en de versoepelingen wordt verwezen naar bijlage 4.

niet al op een andere wijze door de overheid geholpen te worden, bijvoorbeeld middels bijstand of Loonsubsidie. Voor een overzicht van de voorwaarden en toetsingseisen met toelichting, wordt verwezen naar bijlage 5. Er hebben zich gaandeweg diverse problemen voorgedaan bij bepaalde groepen, waardoor voorwaarden zijn versoepeld en uitgebreid. Dit wordt in hoofdstuk 4 toegelicht.

2.5 Belangrijke actoren

De volgende actoren zijn te onderscheiden in het proces:

Tabel 1: **Belangrijke actoren**

Actor
Minister van Sociale Zaken en Arbeid Opdrachtgever/ eindverantwoordelijke voor FASE
Beoordelingscommissie FASE algemeen Verricht op basis van een toetsingskader een beoordeling en brengt haar advies uit aangaande individuele aanvragen. De commissie bestaat uit de directeuren van de DPL, de DAO en de projectleider FASE. Gezien de werkdruk is de commissie uitgebreid met de waarnemend directeur DPL, de waarnemend directeur DAO en een persoon vanuit het Rafinaderia di Aruba (RdA). **Beoordelingscommissie FASE-ZZP** Speciaal voor ZZP'ers opgerichte beoordelingscommissie, onder leiding van een begrotingsadviseur bij het Bureau van het ministerie van Sociale Zaken. Deze commissie bestaat uit twee medewerkers van het Bureau van de minister van Sociale Zaken en Arbeid. *Beide commissies zijn niet formeel ingesteld. De Algemene Rekenkamer heeft ook geen mandatering ontvangen voor de toekenning van de noodhulp door de commissies.*
Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) **Departamento Progreso Laboral (DPL)** **Plataforma Nacional di Trabou (PNT)** - Allen bieden ondersteuning in het monitoren en beoordelen van aanvragen. - De DAO is ingezet bij arbeidsgeschillen en bij contact werknemers/werkgevers. - De DPL ondersteunt de Helpdesk FASE (beantwoorden telefoon, contact werknemers, ondersteunen incomplete aanvragen e.d.) en biedt operationele steun. De DPL helpt tevens bij het invoeren van het advies per aanvrager en de archivering van de aanvragen. - Het PNT ondersteunt bij het uitzetten van beleid, richtlijnen en toetsingscriteria en biedt tevens ondersteuning voor het beantwoorden van de telefoon, het printen van aanvragen e.d. op locatie DPL. - Zowel de DAO als het PNT zorgen voor de informatievoorziening richting de Departamento di Asuntonan Social.
Sociale Verzekeringsbank (SVb) De SVb verschaft gegevens van werknemers die geregistreerd zijn bij de SVb (peildatum 15 maart 2020) aan de FASE-organisatie zodat zij kunnen bepalen wie in aanmerking komen voor een FASE-uitkering en de hoogte ervan. De SVb biedt tevens hulp bij het opschonen van het ZZP-bestand en gaat na of de aanvragers van FASE reeds Loonsubsidie ontvangen.
Departamento di Asuntonan Social (DAS) De DAS gaat na of de FASE-aanvrager reeds een bijstandsuitkering ontvangt, controleert of vult het ID-nummer aan, controleert de inschrijving in het bevolkingsregister en verzorgt de contante uitbetalingen van FASE.
Directie Financiën De Directie Financiën is belast met het uitbetalen van de FASE-uitkering in opdracht van het FASE-team en controleert hierbij of aangeleverde informatie in de juiste formaat is om deze te uploaden in het payroll systeem (PSA). Daarnaast rapporteert de Directie Financiën in uitvoeringsrapportages/ maandrapportages over FASE, namelijk over de werkelijk uitgegeven bedragen en het aantal personen dat FASE heeft ontvangen.

2.6 Wettelijk kader

Het is gebruikelijk dat de aard en omstandigheden bij het verlenen van noodhulp een bepaalde mate van flexibiliteit en een onmiddellijke besluitvorming vereist, waardoor

bestaande procedures niet toegepast (kunnen) worden. Desondanks is het belangrijk dat er een wettelijk kader ten grondslag ligt aan het volgen van noodprocedures[26], waaronder het bieden van financiële noodhulp. Verwacht wordt dat de wet die de uitkering van FASE-noodhulp regelt vooraf, of zo vroeg mogelijk in de crisisperiode, is vastgesteld en dat hier een voorafgaande machtiging van de Staten aan ten grondslag ligt.

Het Kabinet heeft bij de FASE-noodhulp gekozen voor de introductie van een nieuwe wettelijke regeling en niet voor de wijziging van bestaande wetgeving, die momenteel als basis dient voor de toekenning van financiële hulp aan de burger[27]. Alhoewel het uit te keren bedrag aan FASE-noodhulp middels een begrotingswijziging in de begrotingsverordening van het Land voor het dienstjaar 2020 is doorgevoerd, bestaat voor de toekenning en uitbetaling hiervan aan de burger, geen wettelijke grondslag. Tot op het moment van aanbieding van dit rapport aan de verantwoordelijke minister belast met Sociale Zaken, ontbreekt deze wettelijke grondslag. Voor de handelingen die nodig zijn om het geld toe te kennen en uit te betalen en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, ontbreken dus wettelijke regels. De toegekende en uitgekeerde bedragen worden als onrechtmatig[28] gekwalificeerd. Er is inmiddels een wetsontwerp opgesteld, die bepaalde uitgangspunten duidelijk zal moeten maken. Onderzoek wijst uit dat de Raad van Advies de 'Ontwerp-landsverordening tijdelijke FASE' op 9 december 2020 heeft ontvangen en haar advies op 20 januari 2021 heeft vastgesteld[29]. De Ontwerp-landsverordening is nog niet in een openbare vergadering door de Staten behandeld. De Algemene Rekenkamer kent de inhoud van dit wetsvoorstel niet.

Opgemerkt wordt dat de overheid naast FASE-noodhulp ook noodhulp ingesteld heeft voor bedrijven in de vorm van *Loonsubsidie* en een noodplanregeling ter ondersteuning van het Midden- en Kleinbedrijf (*MKB-regeling*). Beide vormen van noodhulp vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister belast met Financiën en zijn ná FASE ingesteld. Deze steunmaatregelen zijn vastgelegd in ministeriële beschikkingen. Het is bij de Loonsubsidieregeling bij aanvang duidelijk dat het om een voorschot gaat, waarbij verrekening achteraf mogelijk is. Door het ontbreken van een grondslag voor FASE-noodhulp is het niet duidelijk in hoeverre dit ook bij FASE het geval is. Opgemerkt wordt dat bij zowel de Loonsubsidieregeling als de MKB-regeling ook de instantie belast met de toekenning en uitbetaling wordt benoemd. In bijlage 3 worden deze drie vormen van hulp naast elkaar gezet.

[26] Conform de International Standard of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 5520: Audit of disaster-related aid.

[27] Denk aan de Landsverordening maatschappelijke zorg (AB 1989 no. GT 27) en de verdere uitvoering hiervan in landsbesluiten.

[28] De Algemene Rekenkamer hanteert de kwalificatie van onrechtmatigheid vanuit een accountants-perspectief op uitgaven en ontvangsten. Dit is een smaller perspectief dan een juridische perspectief op de rechtmatigheid van handelingen. Vanuit een accountants-perspectief worden de FASE-uitgaven als onrechtmatig beoordeeld. De begroting biedt weliswaar een budgettair kader voor deze uitgaven. Echter, er ontbreekt een wettelijke grondslag voor de toekenning. Hierdoor ontbreekt het kader dat de uitgaven structureert door bijvoorbeeld vast te stellen wat de doelen zijn, welke voorwaarden er gelden en welke procedurele stappen doorlopen moeten worden.

[29] Bron: website Raad van Advies betreffende status Ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de tijdelijke verstrekking van financiële steun in de vorm van een loontoelage aan werknemers en zelfstandigen die door de gevolgen van de COVID-19-pandemie geen of een zeer beperkt loon respectievelijk geen of een zeer beperkt inkomen genieten (Landsverordening tijdelijke FASE).

Afwijzing en bezwaar

In de beschikbare documentatie is aangegeven dat een aanvraag zal worden afgewezen, indien een aanvrager niet over de vereiste bewijsstukken beschikt. De aanvrager heeft dan uiteraard het recht om een beroep op herziening te doen. Het onderzoek wijst uit dat van de toekenning of afwijzing van de aanvraag geen beschikking wordt opgesteld, die naar de aanvrager wordt opgestuurd. De reden hiervoor is dat er onvoldoende mankracht is om dit te doen en omdat de voorwaarden constant zijn uitgebreid en gewijzigd. In de praktijk worden bij iedere versoepeling, de voorafgaande afwijzingen opnieuw geëvalueerd om na te gaan of gegadigden toch in aanmerking komen voor de noodhulp. Er is echter geen zekerheid voor de burger dat inderdaad alle gevallen worden herzien en dat bij de herziening geen fouten worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan wordt in hoofdstuk 4 gepresenteerd.

Door het ontbreken van een beschikking, wordt de burger niet formeel geïnformeerd over de beslissing van zijn/haar aanvraag. Dit ontneemt de burger dan ook de mogelijkheid om formeel bezwaar te maken tegen een beslissing. Het ontbreken van een wettelijk kader, waarin onder andere de opzet en voorwaarden van de noodhulp wordt geregeld, geeft ruimte voor ad hoc handelen, wat ten nadele van de burger kan zijn. Dit ontneemt de burger de nodige rechtsbescherming.

Uit de overzichten ontvangen van het FASE-team valt af te leiden dat er in totaal 3.011 aanvragen zijn afgewezen. Dit is gelijk aan 16% van de 18.611 totale aanvragen (inclusief verlengingen) over deze periode. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de afwijzingsgronden niet altijd duidelijk zijn vastgelegd. Dit wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

2.7 Hoogte van de toelage

Het is belangrijk dat de hulp die de burger krijgt, voldoende is om in de eerste levensbehoeften van de noodlijdende burger te voorzien. In maart 2020 is door het Kabinet bepaald dat de hoogte van de FASE-uitkering wordt vastgesteld op maximaal Afl. 950,-. De hoogte van de FASE-toelage is gelijkgesteld aan de Gehandicapten Uitkering Nieuwe Stijl (GUNS). Zoals aangegeven zijn de groepen die voor FASE in aanmerking konden komen gaandeweg uitgebreid. De FASE-toelages worden in onderstaande tabel gepresenteerd per categorie en overwegingen per soort:

Tabel 2: **Categorieën van FASE en toelichting bedrag**

Categorieën	Bedrag FASE en toelichting
Werknemer: ○ **Fulltime**	**Afl. 950,00** Bedrag gelijkgesteld aan de Gehandicapten Uitkering Nieuwe Stijl (GUNS).
○ **Parttime**	**Afl. 450,00** Bedrag gelijkgesteld aan de bijstandsuitkering.
Oud-werknemer (werkende gepensioneerden)	**Afl. 450,00**

Categorieën	Bedrag FASE en toelichting
Zelfstandige Zonder Personeel (ZZP)	**Afl. 1.452,00 / Afl. 950,00** Bedrag is gesteld op 80% van het minimumloon. Reden hiervoor was dat deze groep niet in aanmerking komt voor een MKB-regeling en daarom geen ondersteuning krijgt ter voldoening van de vaste lasten. Dit bedrag is vanaf oktober 2020 naar beneden bijgesteld tot **Afl. 950,00**.
Directeur/ grootaandeelhouder	**Afl. 950,00**

Het onderzoek wijst uit dat het Kabinet heeft nagedacht over de hoogte van de FASE-uitkering. Er zijn diverse overwegingen in acht genomen bij de vaststelling van de hoogte hiervan. De bedragen zijn gelijkgesteld aan bestaande uitkeringen, zoals de GUNS en bijstandsuitkering.[30]

[30] Er is niet onderzocht of de bestaande uitkeringen voldoende zijn om in de levensbehoefte van de burger te voorzien.

3 Toegankelijkheid van de hulp

In dit hoofdstuk wordt de toegankelijkheid van de noodhulp besproken. De toegankelijkheid van de hulp is onderzocht, door te beoordelen of de hulp bekend is gemaakt aan de burger, of de hulp laagdrempelig is opgezet en of de burger bijgestaan wordt bij het invullen van de aanvraag en bij vragen. Ook de doorlooptijd van aanvraag tot uitbetaling is beoordeeld. Omdat de noodhulp een tijdelijk karakter heeft, is afsluitend nagegaan of er duidelijkheid bestaat van de overstap bij het beëindigen van de FASE-noodhulp.

Het onderzoek wijst het volgende uit:

- Het Land heeft verschillende kanalen gebruikt om burgers op de hoogte te stellen van het bestaan van de noodhulp.
- De burger is in staat gesteld om redelijk makkelijk een aanvraag in te dienen. Het aantal in te dienen bewijsstukken was weliswaar hoog, maar het Land was flexibel als het ging om de wijze waarop deze stukken aangeleverd konden worden.
- Gezien de coronamaatregelen was het lastig om burgers direct te ondersteunen bij het indienen van een aanvraag. Het Land heeft, binnen de randvoorwaarden van wat mocht, gaandeweg acties ondernomen om burgers te ondersteunen. Hierbij zijn ook andere vormen van communicatie zoals WhatsApp ingesteld en werd informatie over de aanvraag op de FASE-website gepubliceerd.
- De burger kon slechts in beperkte mate, antwoord krijgen op vragen over de status van de aanvraag. Dit leidde ertoe dat ook de helpdesk van de uitbetalende diensten (Directie Financiën en DAS) overspoeld werden met vragen en overbelast raakten.
- De doorlooptijd van de indiending van de aanvraag tot uitbetaling bedraagt gemiddeld 30 werkdagen. Omdat er vooraf geen duidelijke termijn is aangegeven over de betaling, heeft de burger geen zekerheid over ontvangstdata van de noodhulp bij het voldoen aan de voorwaarden. Dit in combinatie met het uitblijven van een beschikking, kan leiden tot onnodige extra spanning bij de burger in crisistijd.
- De noodhulp is niet meer van tijdelijke aard gezien deze gaandeweg is verlengd en een besluit over het vervolg na FASE nog niet is genomen. Alhoewel er wel plannen zijn aangekondigd zijn deze niet geconcretiseerd. Door het uitblijven van het vervolgtraject en het steeds verlengen van FASE, wordt de wedertewerkstelling van personen die FASE ontvangen niet bevorderd.

Het bovenstaande wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

3.1 Bekendheid aan noodhulp

Het is belangrijk dat een burger in een situatie van nood, weet dat hulp bestaat en dat zij hier een beroep op kan doen. De overheid dient de noodhulp via de juiste kanalen aan de burger aan te kondigden en hier bekendheid aan te geven.

Op 19 maart 2020 kondigde de minister van Sociale Zaken en Arbeid de introductie van het sociale noodfonds FASE aan. De berichtgeving over de noodhulp is gedaan via de persconferenties van het Kabinet[31], via interviews aan de pers (radio en televisie) en via de Facebookpagina van het Kabinet[32]. De aankondiging werd ook bekend gemaakt via onder andere de overheidswebsite[33], de Facebook pagina van de DAO en de Facebook pagina van de DPL. De Facebookpagina's werden gaandeweg ook gebruikt om informatie te geven aan de burger, naar gelang dit nodig werd geacht. Op 19 juni 2020 is een aparte Facebookpagina opgezet genaamd *FASE helpdesk*, waar alle informatie en instructies over FASE terug te vinden is. Deze facebookpagina bevat de allerlaatste informatie en berichtgeving over FASE.

3.2 Opzet indienen aanvraag

Gedupeerden dienen in staat te worden gesteld om makkelijk een aanvraag in te kunnen dienen. Het onderzoek wijst uit dat onder de omstandigheden, de wijze van aanvraag laagdrempelig is opgezet. De aanvragen voor FASE moesten in principe online worden gedaan, middels een aanmeldingsportaal op de website *www.fasehelpdesk.com*. Bij de aanmelding dient de aanvrager de vereiste bewijsstukken, in digitale vorm in te leveren, door deze met de aanvraag te uploaden. De vragen die de burger bij aanvraag moet invullen zijn in het Papiamento en betreffen onder andere persoonlijke gegevens, bankgegevens, geboorteplaats en nationaliteit, adres- en contactgegevens, werkgegevens. De diverse bewijsstukken waren salarisslips, identiteitsbewijs, vergunning, afdracht belasting over bedrijfsomzetten (BBO), uittreksel van de registratie bij de KvK e.d., om te controleren of aan de vereisten is voldaan.

Gegadigden die niet in staat waren om de online aanvraag te doen, konden zich telefonisch aanmelden en de nodige documentatie persoonlijk afleveren. Hiervoor is er een helpdesk ingesteld en een algemeen nummer geïntroduceerd, waarnaar gratis gebeld kon worden (280-0707). Het nummer van het callcenter is op 19 maart 2020 via de media bekend gemaakt. Tijdens dossieronderzoek is vastgesteld dat gebruik werd gemaakt van deze wijze van indiening van een aanvraag. In dergelijke gevallen bestond het dossier uit een handmatig ingevulde aanvraagformulier, een kopie van documenten en een geprinte versie van het FASE-portaal.

[31] Zie bijlage 6 voor een overzicht van de persconferenties van het Kabinet.
[32] Facebookpagina Gabinete Wever-Croes.
[33] *www.overheid.aw* of *www.gobierno.aw*.

3.3 Hulp bij aanvraag

Om de toegankelijkheid van de hulp te beoordelen is bij het onderzoek stilgestaan bij de mate, waarin het de burger mogelijk is gemaakt om hulp te krijgen. Het is namelijk belangrijk dat de gedupeerde de mogelijkheid krijgt om bijgestaan te worden bij het invullen en indienen van de aanvraag en bij vragen en klachten.

Hulp bij invullen en indienen van de aanvraag
Voor hulp bij het invullen en indienen van een aanvraag, kon de burger een speciaal gratis FASE-nummer bellen. Het verlenen van persoonlijke hulp aan de burger bij het invullen van de aanvraag was, gezien de door het Kabinet genomen maatregelen ter bescherming tegen COVID-19, zeer beperkt. De genomen maatregelen om de pandemie te bedwingen, door de bewegingsvrijheid van de burger te beperken, waren voornamelijk tussen maart en mei 2020 van kracht. Het ging onder meer om het verplicht thuisblijven (*Shelter in Place*), het sluiten van niet essentiële diensten en samenscholingsverbod[34]. Het is wel voorgekomen dat de burger hulp zocht bij de andere betrokken instanties, naast de helpdesk, om de aanvraag in te vullen. Zo werd de DAS hiervoor benaderd, die de burger in deze gevallen telefonisch uitleg gaf.

Vragen en klachten
Alhoewel de nodige stappen zijn ondernomen, is het de overheid niet gelukt de burger optimaal bij te staan in het beantwoorden van vragen. Er is een helpdesk ingesteld en een gratis telefoonnummer geactiveerd. Hierbij werd volledig gebruik gemaakt van de beschikbare capaciteit binnen de DPL en de DAO en is geen extra personeel aangetrokken[35]. De FASE-helpdesk werd echter overspoeld met vragen, die zij vanwege de hoge tijdsdruk niet allemaal kon beantwoorden. De werkzaamheden met betrekking tot informatieverstrekking door de helpdesk FASE, waren tijdens de *lockdown* vooral gericht op het zoeken naar oplossingen en het zorgen voor daadwerkelijke uitbetaling van hulp en niet zozeer op het geven van updates aan de burger via de telefoon.

Er kwamen bij het callcenter ook klachten binnen over de doorlooptijd van de betalingen. Dit komt omdat slechts een beperkt aantal mensen toegang hebben tot het masterbestand, waar de gegevens in worden verwerkt. Het was voor de helpdeskmedewerker daarom lastig om vragen te beantwoorden over de status van betalingen. Hierdoor kon niet aan alle verzoeken tot informatie worden voldaan. De overbelasting van het callcenter en hoge tijdsdruk waaronder werd gewerkt, waren bepalend voor het introduceren van alternatieve contactmogelijkheden, zoals aparte *WhatsApp* nummers. Het is niet mogelijk geweest om het aantal verzoeken om informatie, van ondersteuning voor het invullen van de aanvraag en van het aantal klachten vast te stellen, gezien hier geen registratie van is bijgehouden.
Het gebrek aan contact met de FASE-helpdesk had als gevolg dat de burger met vragen en klachten terecht is gekomen bij andere instanties, die geen beslissende rol hadden in het uitkeringsproces, zoals de Directie Financiën, de DAS en de SVb. Deze instanties beschikken

[34] Zie overzicht overheidsmaatregelen Kabinet conform *www.arubacovid19.org* en crisismaatregelen conform *www.overheid.aw*.
[35] Tijdens de beperkende maatregelen (*lockdown*) zijn hier circa tien personen voor ingezet, dit is later uitgebreid naar twintig personen, vanwege de werkdruk.

echter niet over de benodigde informatie over de status van de aanvraag of betaling. Deze diensten hebben op eigen wijze getracht de burger te helpen. Informatie werd verzameld en deze informatie werd zowel intern als naar de FASE-helpdesk doorgestuurd, wat leidde tot overbelasting. De overvloed aan vragen en klachten van de burger over FASE was bij de Directie Financiën overweldigend. Dit was iets dat zich, binnen een kort tijdsbestek en met deze frequentie, niet eerder had voorgedaan. Volgens de DAS was het voor de burger niet duidelijk, waar ze terecht konden met welke vragen. Burgers dachten dat het proces van toekenning bij de DAS plaatsvond, terwijl dit niet het geval was. De DAS werd, zowel telefonisch als in persoon, benaderd door de burger, met vragen over het uitblijven van of bij foutieve betalingen. Ook de SVb heeft verzoeken tot informatie ontvangen, maar in mindere mate dan voor bijvoorbeeld Loonsubsidie. De burger werd in deze gevallen direct doorgestuurd naar de FASE-helpdesk.

Aanvullende informatie status aanvraag

Om de burger van informatie te voorzien over de aanvraag, is op de FASE-website een lijst gepubliceerd met unieke registratienummers van aanvragers, met een update van de status (geaccordeerd/ informatie nodig). Het gaat hier echter niet om een uitbetalingenlijst, maar er wordt wel informatie gegeven over akkoord bevonden aanvragen. Ook wordt een lijst gepubliceerd van FASE-nummers waarvan wordt verzocht contact op te nemen met de FASE-helpdesk.



3.4 Doorlooptijd van aanvraag tot uitbetaling

Vooral in tijd van nood is het voor de burger belangrijk om zo snel als mogelijk geholpen te worden. Uiteraard dienen wel de nodige toetsingen en controles plaats te vinden. Het onderzoek wijst uit dat er bij opzet uitgegaan werd van een maandelijkse betaling. Een harde uitbetalingstermijn is echter niet vastgelegd, noch gecommuniceerd naar de burger toe.

De minister van Sociale Zaken en Arbeid heeft in zijn persconferentie d.d. 11 juni 2020 per actor een schatting gepresenteerd, met vermelding van de gemiddelde tijdsduur. Dit wordt gepresenteerd in figuur 1.

Figuur 1: **Actoren en tijdsduur FASE**[36]



In bovenstaande beschrijving, wordt echter geen gemiddelde tijdsduur voor de evaluatie van de FASE-commissie vermeld. Hierdoor is het voor de burger vooraf niet duidelijk wat de totale tijdsduur vanaf het moment van aanvraag tot uitbetaling zal zijn.

Werkelijke doorlooptijd

Als uitgegaan wordt van een normale situatie, zou een werknemer iedere maand[37] aan het einde van de maand zijn/haar salaris ontvangen om in de levensbehoeften te kunnen voorzien. Dit zou in tijden van crisis niet langer moeten duren.

De gemiddelde tijdsduur van aanvraag tot uitbetaling is onderzocht. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van aanvraag tot en met uitbetaling 30 werkdagen is. In 35% van de gevallen ligt de doorlooptijd boven de gemiddelde doorlooptijd van aanvraag tot uitbetaling. In 16 gevallen was de doorlooptijd tussen 60 en 102 dagen. In deze gevallen was de vertraging voornamelijk te wijten aan het feit dat deze aanvragers in eerste instantie niet in aanmerking kwamen voor FASE. Door de versoepelingen werden deze aanvragen alsnog toegekend. Het toetsen en controleren van de aanvragen door het FASE-team neemt over de gehele periode gemiddeld 19 werkdagen in beslag. Het aantal dagen tussen de controle door de SVb en de uitbetaling door de Directie Financiën, bedraagt gemiddeld 10 werkdagen.

3.5 Duidelijkheid overstap einde noodhulp

FASE was, zoals reeds in hoofdstuk 2 vermeld, bedoeld als tijdelijke financiële steun. Deze hulp werd gaandeweg verlengd. In oktober 2020 gaf de minister aan dat FASE per 1 januari 2021 zou worden omgezet naar het programma *'Aruba kier traha'*. Het programma zou inhouden dat werklozen een contract zouden afsluiten met het Land, waarbij zij financiële steun zouden blijven ontvangen van de overheid, maar zich hiertegen beschikbaar stellen voor gemeenschapswerk en voor cursussen voor wat

[36] Bron: persconferentie Kabinet van Aruba; minister van Sociale Zaken en Arbeid d.d. 11 juni 2020.
[37] Behalve in gevallen waar per *'quincena'* (twee keer per maand) wordt uitbetaald.

betreft om-, her- en bijscholing. Het doel hiervan is om deze personen voor te bereiden om de nieuwe realiteit voor wat de arbeidsmarkt betreft.[38]

Op 25 maart 2021 is aangekondigd dat FASE verlengd zal worden voor geheel 2021. In ieder geval tot en met de introductie van de tijdelijke inkomensondersteuning (TIO). De TIO is bedoeld voor degenen die hun baan verliezen als gevolg van COVID-19 en bedraagt een percentage van het als laatst geregistreerde salaris bij de SVb. Er is een minimum en maximumbedrag aan verbonden en de voorwaarden voor ontvangst van deze ondersteuning zijn gerelateerd aan het reeds genoemde programma *Aruba kier traha*. Bij dit programma zal ook een plicht bestaan om te solliciteren.[39] Na deze aankondiging in maart 2021, zijn plannen voor de TIO niet geconcretiseerd.

[38] Bron: persconferentie Kabinet van Aruba 'Update FASE' d.d. 8 oktober 2020.
[39] Bron: persconferentie Kabinet van Aruba 'FASE' d.d. 25 maart 2021.

4 Effectiviteit van de toekenning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effectiviteit van de toekenning van FASE. Het is in tijden van nood namelijk belangrijk dat de burger snel geholpen wordt. Maar het is tevens belangrijk dat de overheid de nodige waarborgen treft, opdat alleen de beoogde doelgroep bereikt wordt en niet mensen buiten de doelgroep. Allereerst komt het bereik van de doelgroep aan bod. Daarna worden de waarborgen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de zuinige besteding van middelen en de gelijke behandeling van burgers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste knelpunten.

Het volgende blijkt over de effectiviteit van het toekenningsproces en het bereiken van de doelen:

Het is de overheid onder uitzonderlijk moeilijke omstandigheden gelukt, om de burger die in de coronacrisis in inkomen is achteruitgegaan, van een financiële noodhulp te voorzien. De overheid staat de burger namelijk sinds eind april 2020 bij met een FASE-uitkering. Hierbij is echter niet gewaarborgd dat de hulp alleen de burger in nood heeft bereikt en niet ook personen die dit niet per se nodig hadden om in de levensbehoefte te voorzien. De zuinige besteding van FASE is niet gewaarborgd en wel om de volgende redenen:

- Er is geen inkomenstoets verricht om de daadwerkelijke achteruitgang in inkomen van de gedupeerden vast te stellen. Uiteindelijk is aan iedere aanvrager binnen een bepaalde categorie, een gelijk bedrag toegekend, ongeacht de mate van achteruitgang in het inkomen.
- Preventieve maatregelen die misbruik en oneigenlijk gebruik dienen tegen te gaan, werden doorbroken of zijn niet genomen, waardoor risico's in onvoldoende mate worden afgedekt. Het gaat met name om:
  - het behouden van de nodige functiescheiding bij toekenning noodhulp;
  - het uitvoeren van voldoende controles tijdens of na de toekenning van FASE;
  - het waarborgen van de integriteit van de gegevens bij data-uitwisseling tussen overheidsinstanties en;
  - het tijdig opnemen van controle- en sanctiebepalingen in de regelgeving en de bewustwording hiervan naar de burger toe.

Door het ontbreken van een duidelijk kader met voorwaarden en de hoge tijdsdruk, is de kans dat willekeur plaatsvindt bij het toekennen van de noodhulp sterk aanwezig. Dit blijkt ook uit het dossieronderzoek, omdat in bepaalde gevallen gelijke situaties niet hetzelfde zijn behandeld.

Het bovenstaande wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

4.1 Bereik van de noodhulp

Conform de ruim geformuleerde doelstelling van FASE zou de noodhulp diegenen moeten bereiken, die financieel benadeeld zijn door de uitbraak van COVID-19 door het achteruitgaan in salaris of het geheel verliezen van inkomsten. Het ging erom de gedupeerden in staat te stellen minimaal voldoende financiële middelen te behouden om voor zichzelf en wellicht een gezin te kunnen voorzien (zie hoofdstuk 2). Conform de gehanteerde normen bij dit onderzoek, dient de overheid er bij de uitvoering voor te zorgen dat de hulp of efficiënte wijze, terecht komt bij alleen de burgers in nood en niet ook bij mensen buiten deze doelgroep. Op deze manier wordt zuinigheid bij de besteding van de middelen van het Land gewaarborgd.

Onderzoek wijst uit dat de overheid ervoor heeft zorggedragen dat gedupeerden financiële noodhulp hebben ontvangen. Het is in korte tijd gelukt om deze hulp beschikbaar te stellen. Er hebben zich echter in de opzet en uitvoering van FASE diverse knelpunten voorgedaan. Hierdoor is niet gewaarborgd dat de hulp alleen personen in financiële nood heeft bereikt. Onderstaand wordt dit uitgelegd.

4.1.1 Knelpunten bij toekenning FASE-noodhulp

Om het bereik van de doelgroep te bepalen heeft de Algemene Rekenkamer een totaallijst opgevraagd bij het FASE-team van de aanvragen van de eerste zes maanden, zijnde maart tot en met augustus 2020. Nader onderzoek wijst uit dat na de toevoeging van de categorie ZZP'ers, een aparte registratie van deze groep is bijgehouden. De digitale aanvraag voor de werknemersgroep en de ZZP-groep is hierbij opgesplitst. Ook deze lijst is door de Algemene Rekenkamer ontvangen. Uit de totaallijsten zijn echter geen exacte aantallen te achterhalen wegens doublures en vervuiling van de data. Dit wordt hieronder nader uitgelegd.

Doublures in brondata

Bij registratie van de aanvragers hebben zich diverse problemen voorgedaan. Zo is het voorgekomen dat een aanvrager meerdere aanvragen indiende, met elk een verschillend registratienummer. Er was dus geen sprake van unieke registratienummers per aanvrager. Ook werd nadat de ZZP-groep is opgesplitst, geen als ZZP identificeerbaar registratienummer gebruikt, maar kwamen aanvraagnummers overeen met die van de werknemerslijst. Dit heeft met zich mee gebracht dat de brondata doublures kent.

Ook gaat het bij de registratie om informatie die door de aanvrager zelf wordt ingevuld. Deze informatie bevat fouten en is vaak incompleet. Gezien de doublures en de vervuiling van de data, is het niet mogelijk om een exact aantal te geven van het aantal aanvragen. Tijdens het onderzoek is getracht de totaallijsten op te schonen, om op deze manier een beeld te krijgen van het aantal aanvragen en om de omvang van de steekproef voor het dossieronderzoek te bepalen. Het gaat hier echter om schattingen,

omdat het niet mogelijk is om vanuit de brondata een exact beeld te geven van het aantal aanvragen.

Aantal aanvragen en toekenningen

Na het opschonen van de doublures bevat de werknemerslijst in totaal 13.131 aanvragen en bevat de ZZP-lijst 2.308 aanvragen over de periode maart tot en met augustus 2020. Dit totaalaantal van 15.439 aanvragen (exclusief verlengingen) is als uitgangspunt genomen om de omvang van de steekproef voor het dossieronderzoek te bepalen.

Onderstaand wordt een beeld van de beslissingen op aanvragen gegeven:

Tabel 3: **Beslissingen op aanvragen**

Beslissing	Aantal
Positief	12.016
Negatief (afwijzing)	3.013
Incompleet	351
Vervallen (*cancelled*)	59
Totaal aanvragen (t/m augustus 2020)	**15.439**
Verlengingen augustus en september 2020	3.172
Totaal inclusief verlenging	**18.611**

In totaal is op 15.188 aanvragen (bestaande uit 10.908 werknemers, 1.108 ZZP'ers plus 3.172 verlengingen) een FASE-uitkering toegekend in de periode van maart tot en met september 2020. Hierbij wordt opgemerkt dat een persoon meerdere aanvragen kan hebben over deze verschillende maanden. Dit betekent dat het aantal personen dat de FASE-uitkering heeft ontvangen niet per se gelijk is aan het aantal aanvragen.

Ontbreken inkomenstoets

Het was aanvankelijk de bedoeling van het Kabinet om de FASE-uitkering, middels een aanvulling, vast te stellen op maximaal Afl. 950,00. Om het bedrag van de aanvulling te bepalen, zou een inkomenstoets verricht worden. Vanwege tijdsnood en gebrek aan mankracht is hiervan afgezien. Er wordt dus een gelijk bedrag aan iedere aanvrager binnen een bepaalde categorie uitgekeerd, ongeacht of degene toch (enige vorm van) inkomen heeft behouden. Dit betekent dat iemand die er met Afl. 300 op achteruit is gegaan hetzelfde bedrag aan FASE ontvangt als iemand die zijn hele maandinkomen kwijt is. Er wordt wel nagegaan of het oorspronkelijk inkomen voldoet aan het normbedrag van Afl. 950,00, dat wil zeggen dat de aanvrager voor de crisis een maandinkomen had van Afl. 950,00 of hoger. Het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik is hoog door het uitblijven van zowel een inkomenstoets als de nodige controles en vergaande versoepelingen. Dit heeft ook gevolgen voor het bereiken van het doel, namelijk hulp bieden aan de gedupeerden die de noodhulp daadwerkelijk nodig hebben. Onderstaand worden de versoepelingen behandeld.

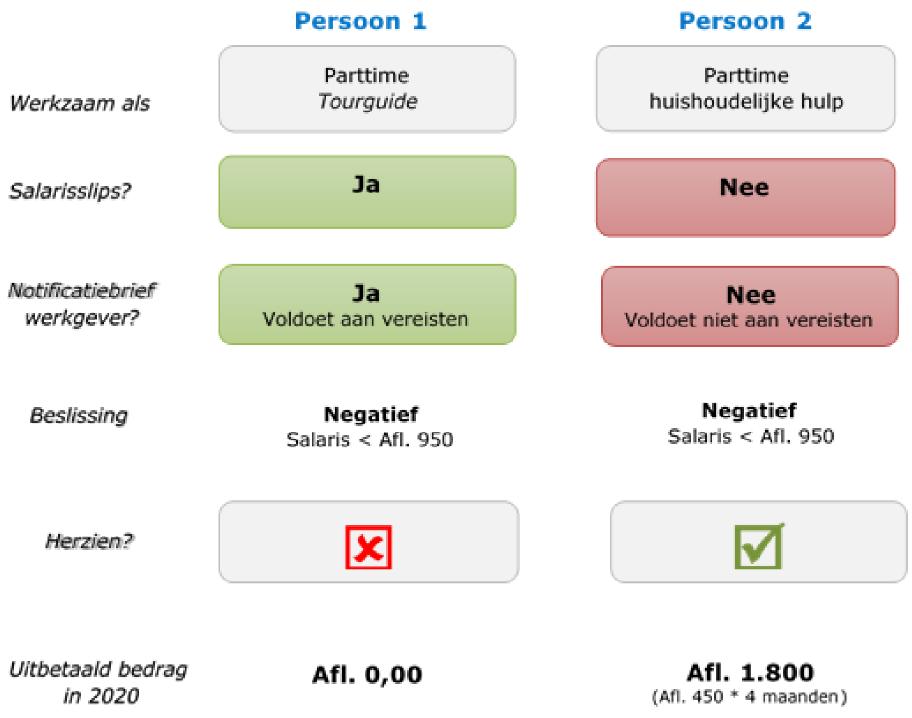
Versoepelingen en aanpassing criteria

FASE wordt gecategoriseerd als een dynamisch proces, dat aan wijzigingen en ontwikkelingen onderhevig is. Op deze manier wordt aan de wens van het Kabinet tegemoet gekomen, om zoveel mogelijk mensen te helpen die getroffen zijn door de COVID-19 crisis. Er ontbreekt een duidelijk kader, waar zowel de burger als de betrokken diensten houvast aan kunnen hebben. Zo hebben de diverse uitbreidingen/ versoepelingen met zich meegebracht, dat aanvragen meerdere malen heroverwogen moesten worden. Het onderzoek wijst uit, dat ook de vereiste bewijsstukken gaandeweg zijn versoepeld. Zo werd bij het niet kunnen overleggen van salarisslips, ook het tonen van een banktransactie, als bewijs van inkomsten aangemerkt. Dossieronderzoek laat zien, dat het niet altijd duidelijk is dat het om een banktransactie gaat. Een banklogo of verdere omschrijving die dit duidelijk moet maken, ontbreekt.

Onduidelijkheid met betrekking tot de gehanteerde criteria verhoogt de kans op willekeur, ongelijke behandeling en de kans op fouten. Het dossieronderzoek wijst uit dat dit ook is voorgekomen en dat in gelijksoortige gevallen verschillend wordt besloten, op het wel of niet toekennen van de noodhulp.

Het bovenstaande wordt aan de hand van drie voorbeelden geïllustreerd:

Figuur 2: **Voorbeeld van ongelijke behandeling bij herziening**



In bovenstaand geval, is bij het doorvoeren van versoepelingen in het ene geval de aanvraag wel heroverwogen, en positief is bevonden, terwijl dit in het andere geval niet is gebeurd. Daarnaast wordt uit het dossier van persoon 2 duidelijk dat bewijstukken ontbreken en dat een met de hand geschreven verklaring inzake thuishulp voldoende is om als werkgeversverklaring aangemerkt te worden door de beoordelingscommissie. De FASE-toelage wordt desondanks toegekend.

Figuur 3: **Voorbeeld van ongelijke behandeling dossiers ZZP'ers**



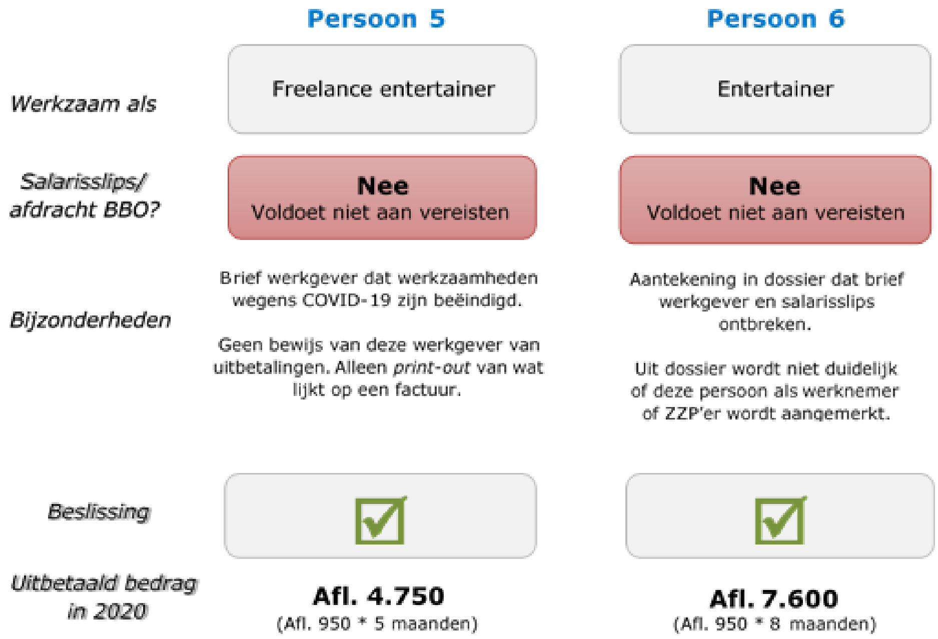
Figuur 3 toont een vergelijking van dossiers van ZZP'ers. Het gaat om een persoon (loterij verkoper), die is aangemerkt als ZZP'er (persoon 3). Persoon 4 is directeur van een eigen bedrijf en werkt alleen. Deze persoon heeft het bedrag dat voor de ZZP'er geldig was, uitgekeerd gekregen. Persoon 3 heeft geen recent uittreksel van de KvK ingeleverd, volgens aantekening omdat deze er geen geld voor heeft. Persoon 4 heeft een *print screen* van KvK-informatie toegevoegd, echter geen uittreksel gezien de jaarlijkse contributie niet op orde is. Het dossier van persoon 4 bevat daarnaast een aantekening, dat de belasting eerst geregeld moet worden bij de DIMP[40].

Uit onderzoek blijkt dat het verzoek van persoon 3 is afgewezen en dat deze persoon geen FASE heeft ontvangen. Het verzoek van persoon 4 is toegekend, ondanks dat er geen bewijsstukken van afdracht van BBO, noch een bewijs dat het regelen van loonbelasting bij de DIMP is geschied in het dossier aanwezig zijn.

Als laatste wordt de onduidelijkheid in de groep ZZP'ers getoond en de vergaande versoepelingen, qua bewijsstukken die ingeleverd moeten worden om een FASE-uitkering te ontvangen.

[40] Departamento di Impuesto.

Figuur 4: **Voorbeeld van onduidelijkheid groep ZZP'ers**



Bovenstaand voorbeeld toont twee FASE-aanvragers die beiden aangeven als Entertainer werkzaam te zijn. Een muzikant wordt niet per definitie als ZZP'er aangemerkt, omdat deze ook in dienst kan zijn van een bedrijf. In dit geval levert persoon 5 een notificatiebrief van de werkgever in, maar geen duidelijk bewijs van betaling van deze werkgever of een banktransactie die in de versoepelingen ook als bewijs werd aangemerkt. Een *print-out* van wat lijkt op een factuur van deze entertainer is hierbij voldoende. In het geval van persoon 6, is het onduidelijk of het gaat om een ZZP'er en wordt noch een salarisslip noch BBO-afdracht, noch een andere vorm van uitbetaling overlegd door de aanvrager. Beiden krijgen desondanks een FASE-toelage uitbetaald.

Ontbreken bewijsstukken

Uit dossieronderzoek blijkt onder meer dat bewijsstukken ontbreken en dat redenen voor de afwijzing van een aanvraag niet duidelijk zijn vastgelegd in de dossiers van de aanvragers. Dit is voor de controle achteraf wel van belang. Onderstaand worden de bevindingen gepresenteerd van de 375 onderzochte dossiers:

- Bij ruim 33% ontbreekt tenminste één bewijsstuk in het dossier, terwijl alleen 4% van de onderzochte dossiers als incompleet zijn aangemerkt, conform het overzicht dat door het FASE-team wordt bijgehouden.
- Bij 9% (33 van de 375) van de gevallen is geen notificatiebrief van de werkgever aanwezig in het dossier, of wordt niet aan bepaalde elementen voldaan. De notificatiebrief is niet volledig, omdat er een handtekening van de werkgever ontbreekt of de reden voor ontslag of inkorting niet gerelateerd is aan COVID-19. Van deze gevallen hebben 18 een positief besluit. Twee (2) gevallen zijn als incompleet aangemerkt en 13 gevallen betreffen een negatief besluit. Van de 13 negatieve besluiten is in drie (3) gevallen de reden voor afwijzing niet duidelijk vastgelegd in het dossier.

- In 2% (8 van de 375) van de gevallen, was het identiteitsbewijs vervallen/niet meer geldig. Er was dus geen geldig Identiteitsbewijs in het dossier aanwezig. In zeven (7) gevallen is de uitkering toegekend.
- In 18% van de gevallen ontbreekt het bewijs van inkomen (laatste salarisslip), is deze niet volledig (laatste twee *quincena's*) of voldoet deze niet aan het minimaal vereiste maandinkomen om voor FASE in aanmerking te komen. Van deze 64 gevallen zijn 39 toegekend. Bij het ontbreken van een 2e salarisslip (*quincena*) is besloten om een berekening te maken aan de hand van het jaarsalaris dat op de bestaande salarisslip staat vermeld, zodat geen vertraging zou worden opgelopen met een eventuele uitbetaling.
- Van de 375 onderzochte dossiers gaat het bij 35 dossiers om aanvragen van ZZP'ers. Het inkomensbewijs voor ZZP'ers, namelijk minimaal 2 maanden BBO-afdracht, ontbreekt bij 22 van de 35 ZZP-dossiers (67%). In 14 van de 22 gevallen is de uitkering desondanks toegekend.

4.1.2 Knelpunten uitbetaling FASE

Conform de eerste berekeningen van de overheid, zou noodhulp voor 23.000 werknemers en 2.000 ZZP'ers [41] nodig zijn. Bij dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer informatie opgevraagd over het werkelijk aantal uitbetalingen en de bedragen, die hiermee gemoeid zijn. Deze informatie is door de Directie Financiën ontvangen. Uit de gegevens van de Directie Financiën wordt geschat dat 11.334 personen een FASE-uitkering hebben ontvangen in de periode van april tot en met september 2020. Het is niet mogelijk geweest dit aantal vast te stellen, gezien tekortkomingen in de vastlegging en beveiliging van bestanden, waardoor de juistheid en de volledigheid niet kan worden gewaarborgd.

Het totaalbedrag aan uitkeringen over de periode april tot en met september 2020 bedraagt bijna Afl. 32,4 miljoen. In tabel 2 wordt het aantal betalingen en de betaalde bedragen per maand weergegeven.

Tabel 2: **Aantal uitkeringen en bedragen (in Afl.)**

Maand	Aantal betalingen	Bedrag aan FASE-uitkering	Totaalbedrag per periode
April 2020	10.780	10.254.386	
Mei 2020	5.518	5.369.574	
Juni 2020	5.779	5.592.378	**21.216.338**
Juli 2020	4.552	4.150.868	
Augustus 2020	3.716	3.828.652	
September 2020	3.255	3.178.194	**11.157.714**
Totaal	**33.600**	**32.374.052**	

Uit bovenstaand tabel is een daling te zien in het aantal betalingen c.q. de betaalde uitkering van de FASE-noodhulp in de eerste periode van 3 maanden en de eerste verlengingsperiode. Zoals reeds vermeld is in hoofdstuk 2.1, is per mei 2020 ook de Loonsubsidie geïntroduceerd, waardoor lonen van werknemers op een andere wijze konden worden doorbetaald. Het bedrag aan uitkeringen bij de eerste verlenging (juli tot

[41] Conform OLV. 927 blz. 3 t/m 5 'De impact van COVID-19 op de economie van Aruba.

en met september 2020) bedraagt circa de helft van het bedrag van de aanvangsperiode (april tot en met juni 2020).

Aansluiting overzichten en controleerbaarheid

De Algemene Rekenkamer merkt op dat een vergelijking van het betalingsoverzicht en het overzicht van aanvragen, dat door het FASE-team wordt bijgehouden, niet op efficiënte wijze is uit te voeren. Uit het overzicht van het FASE-team is namelijk niet precies te achterhalen op welke maand een aanvraag of besluit betrekking heeft en of een positieve beslissing voor meerdere maanden geldt. Het komt ook voor dat aanvragen pas in latere maanden worden toegekend, vanwege het ontbreken van bewijsstukken of door een herziening van de toekenningsgronden. In het overzicht van betalingen dat door de Directie Financiën wordt opgesteld, wordt wel vermeld op welke maand een betaling betrekking heeft. Omdat op de uitbetalingslijst van de Directie Financiën het FASE-nummer echter niet gebruikt wordt als referentie van de betalingen, is een betaling niet op efficiënte wijze aan een aanvraag te koppelen.

Aan de hand van het betalingsoverzicht van de Directie Financiën houdt het FASE-team de betalingen per persoon bij in een separaat overzicht. In dit overzicht wordt nimmer een verwijzing gedaan naar de betreffende aanvraag of beslissing, waardoor controle achteraf wordt bemoeilijkt. Verder zijn er geen zichtbare controles van de betalingen met de toekenningen door het FASE-team aanwezig. Maatregelen voor het beperken van het risico van onterechte betalingen zijn niet zichtbaar. Wegens gebreken in de vastleggingen en het gebrek aan aansluiting is niet met zekerheid te zeggen hoeveel personen daadwerkelijk FASE hebben ontvangen en kan niet worden aangegeven of de beoogde doelgroep is bereikt. Een aantal voorbeelden dat hiermee te maken heeft, komt in de volgende paragrafen aan bod.

Groep aanvragers zonder bankrekening

Een knelpunt bij FASE was het feit dat een groep werknemers niet beschikten over een eigen bankrekeningnummer. Conform het overzicht van aanvragen van het FASE-team hebben 603 gegadigden, 4% van de aanvragen, geen bankrekening opgegeven op het moment van aanvraag. Opvallend is dat hiervan 412 ZZP'ers zijn. Om dit op te vangen werden deze personen, gedurende de noodsituatie, contant uitbetaald via de DAS. Hiervoor is gekozen, omdat de DAS reeds belast is met de contante uitbetaling van de bijstandsuitkering. Dit betekende wel een uitbreiding van de oorspronkelijke rol van de DAS en extra druk op de capaciteit. Het niet opgeven van bankrekeningen of het opgeven van een bankrekening, die niet op naam van de aanvrager was geregistreerd, heeft voor de nodige vertragingen gezorgd in het uitkeringsproces.

4.2 Preventieve maatregelen

Voor verschillende regelingen geldt dat de financiële bijdrage, die een persoon of een organisatie ontvangt, mede wordt bepaald op basis van gegevens die de ontvanger zelf aanlevert. Dergelijke regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik

(M&O). Ook bij FASE speelt dit risico. Zo wordt de beslissing over het verstrekken van FASE gebaseerd op informatie die iemand zelf aanlevert over de omvang van het ontvangen loon en/of over loondaling.
Een overheid kan M&O zelden helemaal uitsluiten. Wel mag verwacht worden dat de overheid zich in voldoende mate inspant om M&O-risico's te bestrijden, door hier rekening mee te houden bij de beleidsvoorbereiding, de regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om:

- in de regelgeving sanctiebepalingen op te nemen;
- de ontvangen informatie (steekproefsgewijs) te controleren;
- in de voorlichting over de regeling te benadrukken dat er controles plaatsvinden en dat er sancties opgelegd kunnen worden.

Ook bij organisaties die betrokken zijn in het toekenningsproces, bestaan M&O risico's. Medewerkers dienen in noodsituaties vaak snel en onder grote tijdsdruk besluiten te nemen. Het kan voorkomen dat procedures niet toegepast worden om de burger zo snel mogelijk de benodigde hulp toe te kennen. Dit betekent dat preventieve maatregelen genomen moeten worden om risico's te mitigeren, zoals het aanhouden van functiescheiding.

De bevindingen over waarborgen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik bij FASE worden onderstaand gepresenteerd:

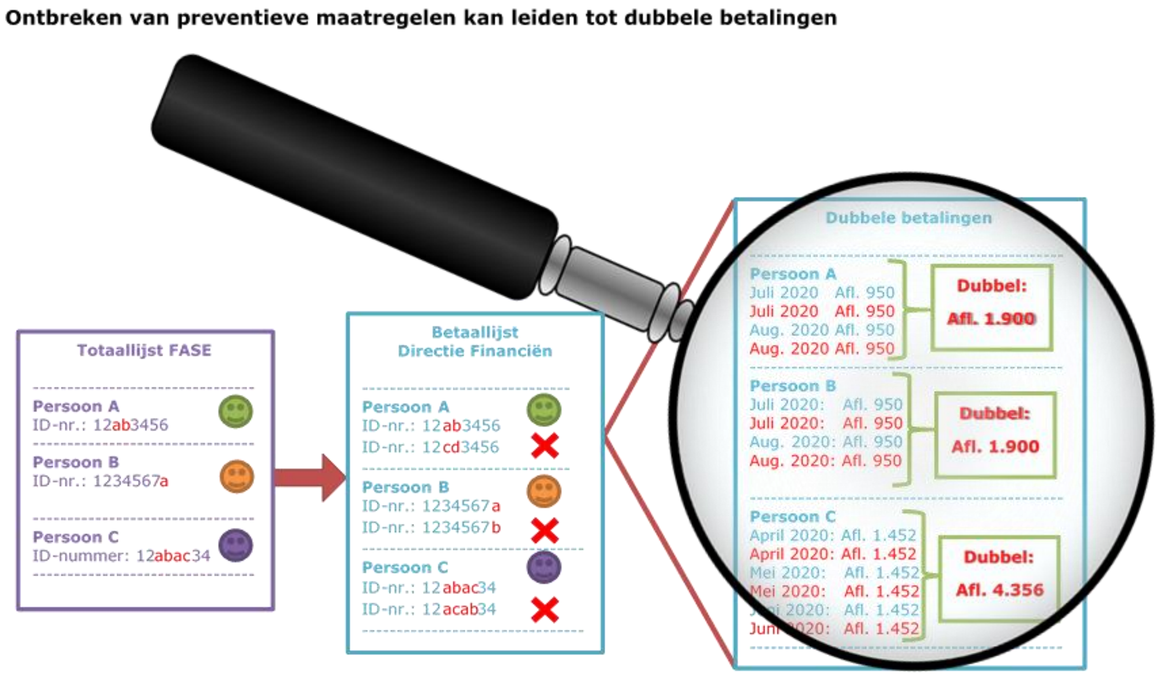
- *Controle ontvangst (andere) hulp door de overheid:* De opzet van FASE is zodanig dat voordat een aanvrager de noodtoelage krijgt uitbetaald, er gecontroleerd wordt of de gegadigde niet reeds een bijstandsuitkering krijgt uitgekeerd of dat hulp via Loonsubsidie wordt geboden voor de desbetreffende werknemer. Op deze manier wordt nagegaan dat een werknemer niet op een andere manier hulp krijgt van de overheid. De check op de ontvangst van een bijstanduitkering wordt door de DAS uitgevoerd, terwijl de SVb de controle doet op de ontvangst van Loonsubsidie. Deze controles worden onder hoge tijdsdruk uitgevoerd en de namen van aanvragers die op een andere wijze een uitkering krijgen, worden aan het FASE-team doorgegeven.
- *Doorbreken van functiescheiding:* Bij de opzet van het uitkeringsproces wordt een functiescheiding in de beoordelingsactiviteiten op de aanvragen beschreven. De activiteiten dienen door de beoordelingscommissie, bestaande uit meerdere personen van diverse instanties, te worden uitgevoerd. In de praktijk is dit anders verlopen. Aanvragen werden in het begin geaccordeerd door de 3 commissieleden. Dit werd daarna verminderd naar 2 personen (van verschillende instanties). Per halverwege juni/begin juli 2020 werden de aanvragen door alleen de projectleider FASE ondertekend, gezien de meeste personen hun reguliere werkzaamheden bij de eigen dienst weer hebben hervat. De functiescheiding, die in de opzet is aangegeven, is komen te vervallen.
- *Beperkte controles:* Het onderzoek wijst uit dat bij de toekenning, het FASE-team niet controleert wat de daadwerkelijke loondaling van de aanvrager is. Daarnaast wordt geen aanvullende controle uitgevoerd door de Directie Financiën op de door het FASE-team aangeleverde betaallijsten, voordat deze worden opgevoerd ter uitbetaling. De Directie Financiën controleert alleen of de aangeleverde informatie in het juiste formaat is opgeleverd. Controle door de Directie Financiën is ook niet mogelijk, omdat zij niet over de

bronbestanden beschikt en geen beslissingen neemt over toekenningen van de FASE-uitkering. Het FASE-team is verantwoordelijk voor de controle van de juistheid van de geleverde gegevens, evenals de toetsing ten behoeve van de toekenning van de uitkering. Nadat de uitbetalingen hebben plaatsgevonden, voert de Directie Financiën geen expliciete controle/match uit tussen de ontvangen lijst en de lijst ingevoerd en uitbetaald conform het PSA-systeem. Er wordt wel een data dump/download vanuit het systeem gemaakt dat naar FASE verstuurd wordt voor terugkoppeling en controle door het FASE-team. Wanneer de Directie Financiën erachter komt dat zich onterechte/dubbele betalingen hebben voorgedaan, wordt dit wel aan het FASE-team gemeld.

- *Onbeveiligde bestanden en handmatige verwerking:* De lijst met positief bevonden aanvragen wordt door het FASE-team in de vorm van een Excel (master)bestand verstuurd naar betrokken organisaties voor aanvullingen en/of controles. De lijst gaat eerst naar de SVb, daarna naar de DAS en de Directie Financiën. Dit bestand wordt niet beveiligd en ontbrekende gegevens van de aanvragers worden door de betrokkenen handmatig in het bestand aangevuld. Bepaalde gegevens van aanvragers zijn namelijk nodig om de uitbetaling mogelijk te maken. De handmatige verwerking brengt risico's met zich mee voor fouten en fraude.
- *Onvoorwaardelijke toekenning:* Bij de toekenning van FASE, is men afhankelijk van gegevens die door de aanvrager zelf worden verstrekt. De kans bestaat hierbij dat de aanvrager, al dan niet bewust, onjuiste gegevens verstrekt, wat kan leiden tot een onterechte FASE-uitkering. Het onderzoek wijst uit dat bij de FASE-regeling niet gekozen is voor een soort voorschotsystematiek, waarbij achteraf vastgesteld wordt of de aanvrager terecht een uitkering heeft ontvangen. Het is in noodsituaties denkbaar dat controle in het toekenningsproces naar een later tijdstip wordt verschoven, maar in geen geval mag dit tot afstel van controle leiden. De burger is in dit geval niet gewezen op een mogelijke voorwaardelijke toekenning van de noodhulp.
- *Geen sanctiebepalingen en weinig aandacht voor bewustwording*: Er is voor de FASE-noodhulp vooraf geen regeling opgesteld. Hierdoor ontbreken afdwingbare sanctiebepalingen. Ook wordt de burger bij het invullen, niet gewaarschuwd voor mogelijke gevolgen bij het bewust verstrekken van onjuiste gegevens. Zo moet de aanvrager nergens verklaren dat de aanvraag nauwkeurig, juist en volledig is ingevuld. Dit als preventieve maatregel om misbruik tegen te gaan en om bewustwording bij de burger te creëren. Daarnaast wordt bij de eerste verlenging van de FASE-noodhulp uitgegaan van een automatische verlenging, die stopt wanneer de werksituatie is veranderd en de aanvrager te werk is gesteld. Het is aan de aanvrager om de wedertewerkstelling te melden. Over de gevolgen van een onterechte verlenging, waarbij FASE per abuis is doorbetaald aan een aanvrager, zal achteraf besloten worden. De beschikbare documenten vermelden dat besloten moet worden: '*…indien, en op welke wijze…*' het teveel uitbetaalde bedrag van de FASE-uitkering wordt teruggevorderd. Het is de Algemene Rekenkamer niet bekend in hoeverre de mogelijkheid van terugvordering in de ontwerp-Landsverordening FASE is opgenomen en wat de implicaties hiervan zullen zijn voor de burger. Omdat de wettelijke voorwaarden niet vooraf bekend waren, en de mogelijkheden tot terugvordering op het moment van verstrekking van de hulp niet is gecommuniceerd aan de burger, is het aannemelijk dat bij foutieve toekenning het terugvorderen de nodige uitdagingen met zich zal meebrengen.

Onderstaand wordt een voorbeeld getoond van dubbele of onterechte betalingen door oftewel het ontbreken van de nodige maatregelen, oftewel het onder hoge tijdsdruk doorvoeren van uitbetalingen aan de burger, veelal middels handmatige verwerking. Het gaat om drie gevallen van personen die éénmaal voorkomen op de totaallijst van FASE-aanvragen. Deze personen komen echter tweemaal voor op de betaallijst van de Directie Financiën, met bijna identieke identificatienummers.

Figuur 5: **Voorbeeld dubbele betalingen FASE**



In het geval van persoon A en persoon B gaat het om dubbele betalingen van dezelfde aanvragers. In het geval van persoon C gaat het om de aanvraag van dezelfde persoon (ZZP'er), echter onder twee verschillende bedrijven. Deze persoon is ten onrechte twee keer uitbetaald, gezien FASE conform de richtlijnen per persoon wordt uitbetaald en niet per bedrijf.

Opgemerkt wordt dat de opgevraagde informatie over de betalingen pas na meerdere verzoeken, rappels en langere tijdsduur is ontvangen door de Directie Financiën. Het bestand geeft, in de gevallen waarbij uit cijferanalyse opvallende zaken naar voren komen, echter beperkte informatie. De Algemene Rekenkamer heeft tot heden geen toegang tot het payroll systeem van het Land. Ondanks herhaaldelijke verzoeken voor een raadpleegfunctie in dit systeem, is het verzoek tot heden niet geconcretiseerd. De Directie Financiën heeft in de laatste *follow-up* aangegeven dat dit komt wegens de benodigde inzet van schaarse mankracht vanuit de Directie Financiën, voor het verzorgen van trainingen aan de medewerkers van de Algemene Rekenkamer.

Beperkte wijzigingen in platform voor aanvraag

Tijdens het onderzoek is door de betrokken instanties aangegeven, dat veel tijd is besteed aan het opschonen van de data, afkomstig uit de aanvragen van de burger. Dit komt omdat aanvragen ingediend worden met onjuiste of onvolledige informatie. Veel voorkomende fouten waren het opgeven van foutieve bankrekeningnummers en identiteitsnummers door de aanvrager. Hierdoor is het voorgekomen dat een aanvrager niet tijdig of geen FASE-uitkering heeft ontvangen of dat betalingen op een verkeerde bankrekening is uitbetaald. Het onderzoek wijst uit dat het aanmeldingsportaal wegens het open karakter hiervan, vatbaar is voor fouten in de basisinformatie van de aanvrager, zoals het identiteitsnummer. Deze velden geven geen beperking aan de burger om de informatie correct in te voeren. Bovendien is er geen automatische controle ingebouwd die doublures kan identificeren aan de hand van de ingevoerde informatie. Een aanvrager kon zich meerdere keren registreren voor een uitkering voor eenzelfde periode. Dit betekende dat een persoon verschillende registratienummers kon hebben voor een aanvraag over eenzelfde periode en dit dus heeft geleid tot doublures. Middels oogcontrole kan een controle worden gedaan, maar het risico bestaat dat niet alle doublures worden opgemerkt. In het geval van ontbrekende identiteitsnummers werden deze waar mogelijk door de DAS of de SVb aangevuld. Dit neemt de nodige tijd in beslag en kan tot vertraging leiden.

Het systeem is gezien de noodsituatie binnen afzienbare tijd opgezet. Echter, ook na de constatering van de vele fouten die door de burger werden gemaakt, zijn velden niet gewijzigd. Voor wat de bankrekeningnummers betreft, wijst het onderzoek uit dat een kopie van de bankrekening informatie (zogeheten account identificatie kaart) bij aanvang, niet gevraagd werd als aan te leveren bewijsstukken. Dit is binnen het Land wel gebruikelijk bij betalingen die via de Directie Financiën worden verzorgd, zodat de bankinformatie geverifieerd kan worden. Begin 2021 dient ook dit bank-ID-card digitaal als bewijsstuk te worden aangeleverd.

4.3 Druk op capaciteit diensten

Het verstrekken van de FASE-noodhulp heeft grote druk gezet op de capaciteit van de diensten. Onderstaand worden de bevindingen gepresenteerd:

- *FASE-team:* De FASE-noodhulp is met bestaande mankracht opgezet. Dit betekende uitleen van personeel vanuit de RdA, de DPL, de DAS en de DAO. Voor wat de beoordelingscommissie betreft, waren per juni/juli 2020 de meeste personen terug bij hun dienst om de reguliere werkzaamheden te hervatten. Dat betekende dat de goedkeuring door 1 persoon geschiedde.
- *Directie Financiën:* De impact op de Directie Financiën was in het begin enorm. Vooral de helpdesk is in het begin overspoeld met vragen en klachten. De Directie Financiën had op een gegeven moment te kampen met overwerkt personeel. Ook de afdeling, die zorgdraagt voor de uitbetaling zelf, had meer werkzaamheden dan oorspronkelijk verwacht werd. Dit omdat de Directie Financiën uitging van het aanleveren van 1 lijst per maand, voor de periode van 3 maanden. Dit is niet op deze manier verlopen. Er werden meerdere lijsten

doorgestuurd. Er zijn per eind 2020 in totaal 279 payroll lijsten uitgedraaid, terwijl uitgegaan werd van 1 payroll lijst per maand. Volgens de Directie Financiën bestaat er de mogelijkheid om in noodsituaties snel over te schakelen. Dit gaat wel ten koste van andere activiteiten. Er is onvoldoende capaciteit om een dergelijke situatie lang vol te houden. Het was de bedoeling dat het FASE-team de uitbetaling/aanmaak van payrolls op zich zal nemen. Om dit voor elkaar te krijgen, zou het FASE-team opgeleid en getraind worden door de Directie Financiën. Dit is niet geconcretiseerd.

- *DAS*: De controle op ontvangst bijstand en de controle op inschrijving in het register van de burgerlijke stand, brachten extra werkzaamheden met zich mee, boven de dagelijkse werkzaamheden. Een knelpunt hierbij is dat slechts twee personen bij de DAS toegang hebben tot het systeem van de Burgerlijke Stand. Het is vaak voorgekomen dat medewerkers tot laat hebben doorgewerkt. Zij hebben tijdens de ingevoerde maatregelen speciale toestemming gekregen om na de avondklok op straat te kunnen zijn.
- *SVb:* De projecten FASE, Loonsubsidie en MKB hebben voor extra werkdruk gezorgd bij de SVb. Het personeel van de SVb heeft vaak overgewerkt om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.

4.4 Overige knelpunten

Tussentijdse verantwoording over bereiken doel ontbreekt

Om te beoordelen of de noodhulp effectief was en of de doelgroep is bereikt, is het van belang dat de minister van Sociale Zaken en Arbeid zijn reflecties hierover vastlegt. Dit mede gezien het feit dat tot meerdere keren toe besloten is om de uitkering van de noodhulp te verlengen. Hier is weinig informatie over aangetroffen. Aangegeven is dat er besprekingen met de Vaste Commissies van de Staten zijn geweest. Omdat het hier niet gaat om openbare vergaderingen kan de informatie niet worden beoordeeld. Bij het onderzoek is wel informatie aangetroffen over het aantal personen dat noodhulp heeft ontvangen en de hiermee gemoeide bedragen. Een afstemming van de exacte aantallen en bijbehorende uitbetaalde bedragen is echter niet opgeleverd, noch door de Algemene Rekenkamer op efficiënte wijze te maken.

Transparantie over het bereik, de effectiviteit en de waarborgen (opdat de hulp inderdaad terecht komt bij de noodlijdende burger) is ook om andere redenen van belang. Zo wordt de FASE-noodhulp bekostigd door aanpassing van arbeidsvoorwaarden van onder anderen overheidspersoneel, gelijkgestelden, overheidsbedrijven en overige instellingen (zie hoofdstuk 2.1). Dit vereist ook de nodige transparantie naar deze belanghebbenden toe. Zo wordt er geen beeld gegeven van de realisatiecijfers omtrent de inhoudingen en de mate dat dit heeft bijgedragen aan het verstrekken van FASE-noodhulp.

Geen uniformiteit registratie en handmatige processen

Binnen de overheid wordt geen unieke registratie en identificatiewijze van burgers gehanteerd. Zo hanteren sommige instanties het identificatienummer conform het bevolkingsregister, anderen het persoonsnummer zoals verstrekt door de

belastingdienst. Er bestaat daarnaast geen vrije digitale uitwisseling van informatie tussen diensten. Bij FASE ging het voornamelijk om handmatige acties, wat veel tijd in beslag neemt en waarbij de kans op fouten bestaat.

Geen inschrijving SVb

De minister van Sociale Zaken geeft aan dat gebleken is dat een groot aantal werknemers niet ingeschreven staan bij de SVb. De niet-ingeschreven werknemer wordt niet als arbeider in de zin van de Landsverordeningen Ziekteverzekering en Ongevallenverzekering beschouwd. De werknemer kan dan aan deze landsverordeningen geen rechten ontlenen. Dit betekent dat hij, ingeval van ziekte, geen ziekengeld kan ontvangen en ingeval van een bedrijfsongeval, geen ongevallengeld. De werkgever draagt geen premies af en draagt niet aan de sociale verzekeringsfondsen. Conform de oorspronkelijk criteria, zouden deze werknemers niet in aanmerking komen voor FASE. De minister geeft aan, deze groep werknemers niet te willen benadelen gedurende de crisissituatie. De aangemerkte gevallen zijn herzien en krijgen alsnog FASE toegekend, mits wordt voldaan aan de criteria van overlegging van een geldig ID, geldige vergunning (indien van toepassing), tenminste een (1) recente salarisstrook en een brief van de werkgever.

De SVb kan op grond van de Landsverordening Ziekteverzekering en Landsverordening Ongevallenverzekering[42] bestuurlijk boetes opleggen in verband met de inschrijvings- en inlichtingenverplichting van de werkgever ten aanzien van de werknemer. De SVb heeft een lijst bijgehouden van werknemers met bijbehorende werkgeversinformatie, die niet in het SVb-bestand voorkomen. De SVb heeft aangegeven van plan te zijn om post-COVID, het boetebeleid toe te passen op de bedrijven die de crisis hebben overleefd en die niet aan de registratieplicht hebben voldaan.

[42] AB 1996 no. GT 26.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Hoofdconclusie en deelconclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert, voor wat de doeltreffendheid betreft, dat het Kabinet veel inspanningen heeft verricht om de FASE-noodhulp onder de aandacht te brengen van burgers. Ook het indienen van een aanvraag is laagdrempelig georganiseerd. Door ruimhartig en op een toegankelijke wijze FASE te verstrekken, is een belangrijke bijdrage geleverd aan het voorkomen van ernstige armoede.
De toekenning van FASE kent echter diverse tekortkomingen. Zo zijn er te weinig waarborgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Zorgelijk is verder dat burgers, die FASE aanvragen en de uitkering niet ontvangen, hier geen formeel bezwaar tegen kunnen maken[43]. Dit is een inbreuk op de rechtszekerheid van burgers. Er zijn daarnaast onvoldoende waarborgen om misbruik tegen te gaan of om te zorgen dat burgers niet meer ontvangen dan aanvankelijk de bedoeling was. Hierdoor is in onvoldoende mate gewaarborgd dat publieke middelen zuinig worden uitgegeven.

FASE-noodhulp was een nieuwe uitkering, die heel snel is opgezet, onder niet gebruikelijke omstandigheden. In de eerste maanden werden diverse knelpunten zichtbaar, zoals gebrek aan regulering op de arbeidsmarkt. Dat FASE in het begin niet vlekkeloos is verlopen, is dan ook begrijpelijk. Onbegrijpelijk is het, dat de minister van Sociale Zaken en Arbeid[44], tot op de dag van aanbieding van het conceptrapport[45], geen wettelijk kader voor FASE heeft laten vaststellen, waardoor de wettelijke grondslag voor de toekenning hiervan aan de burger ontbreekt. Reeds daarom ontbreken de nodige handvatten voor de gelijke beoordeling en voor het verstrekken van de nodige rechtszekerheid aan de burger. De Algemene Rekenkamer kwalificeert de FASE-uitkeringen wegens het ontbreken van het wettelijk kader, als onrechtmatig[46]. De wet die de nooduitkering regelt zou idealiter vooraf, althans zo vroeg mogelijk in de crisisperiode, moeten zijn vastgesteld.

Deze conclusies worden hierna nader toegelicht.

[43] De fictieve weigering wegens het uitblijven van een beschikking van de overheid behoort tot de mogelijkheid, maar deze rechtstoegang is niet algemeen bekend gemaakt aan de burger.
[44] Minister van Sociale Zaken en Arbeid over de regeerperiode 2017-2021.
[45] Het conceptrapport is op 8 oktober 2021 aangeboden aan de ministers.
[46] De Algemene Rekenkamer hanteert de kwalificatie van onrechtmatigheid vanuit een accountants-perspectief op uitgaven en ontvangsten. Dit is een smaller perspectief dan een juridische perspectief op de rechtmatigheid van handelingen. Vanuit een accountants-perspectief worden de FASE-uitgaven als onrechtmatig beoordeeld. De begroting biedt weliswaar een budgettair kader voor deze uitgaven. Echter, er ontbreekt een wettelijke grondslag voor de toekenning. Hierdoor ontbreekt het kader dat de uitgaven structureert door bijvoorbeeld vast te stellen wat de doelen zijn, welke voorwaarden er gelden en welke procedurele stappen doorlopen moeten worden.

Deelconclusie 1

De FASE-noodhulp is ruimhartig en op een toegankelijke wijze verstrekt.

Toen er in een periode van crisis acties nodig waren op verschillende terreinen, heeft het Kabinet onder druk, in zeer korte tijd een nieuwe uitkering ingesteld. Dit was mogelijk door de buitengewone grote inzet van het betrokken personeel en de samenwerking tussen betrokken instanties. Door gebruik te maken van diverse communicatiemiddelen heeft het Land veel moeite gedaan om burgers te informeren over de mogelijkheid om FASE-noodhulp aan te vragen. Het aantal aan te leveren bewijsstukken was hoog, maar burgers konden via uiteenlopende manieren de stukken indienen. Het indienen van een aanvraag was hierdoor laagdrempelig.

Wel was het onvoldoende duidelijk hoe burgers informatie konden krijgen over de status van hun aanvraag. Hierdoor werden de Directie Financiën en de Directie Sociale Zaken, die bij de uitkering van FASE geen beslissende rol hebben, overspoeld met vragen. Door het ontbreken van centraal toegankelijke informatie over de afhandeling van aanvragen, konden deze diensten de gevraagde informatie niet aan burgers verstrekken. Dit heeft geleid tot klachten en overbelasting van deze diensten.

Deelconclusie 2

Onvoldoende gewaarborgd dat gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld.

Voor het verstrekken van FASE heeft het Kabinet geen concrete doelen geformuleerd noch een duidelijk kader vastgesteld. Ook zijn de doelgroep en de voorwaarden om in aanmerking te komen voor FASE regelmatig gewijzigd. De beleidsregels voor het beoordelen van de aanvragen bevatten tal van toevoegingen en uitzonderingen en zijn hierdoor niet meer helder en eenduidig. Het overheidspersoneel dat de aanvragen onder grote tijdsdruk moest beoordelen, had weinig houvast om te waarborgen dat alle gevallen gelijk worden beoordeeld.

Het is dan ook niet vreemd dat in de beoordeelde dossiers regelmatig inconsistenties zijn aangetroffen: aanvragen die op basis van de aanwezige informatie vrijwel gelijk waren, maar waarbij de ene aanvraag was toegekend en de andere was afgewezen of waarbij de ene wel en de andere niet was herzien. Hierbij valt op te merken dat in de meeste gevallen de vastlegging van de beoordeling in de dossiers ontbrak.

Deelconclusie 3

Inbreuk op de rechtszekerheid van burgers.

In de onderzochte periode is op 18.611 aanvragen een beslissing genomen. Hiervan zijn 3.013 aanvragen, zo’n 16%, niet toegekend. Mensen van wie de aanvraag is afgewezen krijgen hiervan geen bericht. Zij worden beperkt in de mogelijkheid om bezwaar te maken of tegen het (impliciete) besluit in beroep te gaan. Dit komt omdat er geen wet is vastgesteld waarin is vastgelegd wat de rechten en plichten zijn van zowel de aanvrager als de overheid. Het ontbreken van een wettelijk kader is dus een inbreuk op de rechtszekerheid van burgers.

Deelconclusie 4

Zuinige besteding van FASE onvoldoende gewaarborgd.

Burgers die hun inkomen geheel of deels verloren door de coronacrisis kunnen FASE aanvragen. Het Kabinet heeft er voor gekozen te werken met standaardbedragen. Hierbij is de voorgenomen inkomenstoets, om de achteruitgang in inkomen te bepalen, niet uitgevoerd. Iemand die er met bijvoorbeeld Afl. 300 op achteruit is gegaan, ontvangt hetzelfde bedrag aan FASE als iemand die zijn hele maandinkomen kwijt is geraakt. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt namelijk niet naar de omvang van de verlaging in inkomen gekeken (de inkomenstoets). Bij een positief besluit wordt het standaardbedrag van Afl. 950 of Afl. 1.452 per maand uitgekeerd. Het kan ook voorkomen dat een persoon met meerdere dienstverbanden, voor één van de dienstverbanden FASE aanvraagt, terwijl deze nog wel over een regulier inkomen beschikt. De vraag is in hoeverre er hier dan sprake is van een noodgeval. De keuze is tevens gemaakt om werkende gepensioneerden die nog wel over een pensioenuitkering beschikten ook een FASE-nooduitkering toe te kennen.

Andere maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de regeling te voorkomen, zijn nauwelijks toegepast. Zo wordt slechts beperkte controle toegepast, terwijl dit gezien het urgent karakter van de toekenning juist niet achterwege mag blijven. Ook accordeert soms maar één functionaris de toekenning en zijn controle- en sanctiebepalingen niet tijdig opgenomen in regelgeving noch gecommuniceerd naar de burger toe. Dit betekent dat de FASE-noodhulp, door het ontbreken van de noodzakelijke inkomenstoets en de noodzakelijke waarborgen, ook terecht kan zijn gekomen bij personen die deze hulp niet noodzakelijkerwijs nodig hadden om te overleven. Hierdoor wordt aan het doel voorbijgeschoten waarvoor FASE dient, namelijk om de noodlijdende burger te helpen (minimaal) voldoende financiële middelen te behouden om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

Deelconclusie 5

Ontbreken van structurele verbeteringen.

In het voorjaar van 2020 was sprake van een crisissituatie. Positief is dat het Kabinet in korte tijd een nieuwe uitkering heeft ingesteld om noodlijdende burgers te ondersteunen. Het is begrijpelijk dat gedurende de beginfase het toekenningsproces niet in alle opzichten zorgvuldig is verlopen. Bij de verlenging van FASE zijn echter niet meer maatregelen getroffen om risico's af te dekken, eerder minder. Personen die ingezet werden om de aanvragen te toetsen, hebben hun reguliere werkzaamheden hervat en aanvragen werden op een gegeven moment door slechts één persoon beoordeeld, waardoor er geen functiescheiding meer was.

Het is daarnaast onbegrijpelijk dat de regering, 18 maanden na de invoering van FASE, nog steeds geen wettelijk kader heeft vastgesteld. Hierdoor ontbreken handvaten om de FASE-aanvragen consistent te beoordelen, heeft de burger onvoldoende mogelijkheid om bezwaar te maken en zijn de mogelijkheden om de doelmatige besteding te waarborgen beperkt. Doordat een wettelijk kader voor FASE-

noodhulp ontbreekt, kwalificeert de Algemene Rekenkamer de toekenning en uitbetaling hiervan als onrechtmatig.

5.2 Aanbevelingen

De noodsituatie rondom COVID-19 heeft een enorme impact gehad op de burger. Ook voor de overheid betekende dit dat er in een kort tijdsbestek, onder enorme druk, middelen beschikbaar moesten worden gesteld en mankracht gemobiliseerd moest worden om de financiële noodhulp mogelijk te maken. Deze crisis heeft ook knelpunten aan het licht gebracht, zoals het ontbreken van een uniforme registratiewijze binnen de overheid, het gebrek aan regulering op de arbeidsmarkt[47] en het naleven van bestaande wet- en regelgeving. Dit dient aangepakt te worden, zodat het Land in de toekomst beter op een soortgelijke situatie voorbereid is.

Onderstaand formuleert de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen die meegenomen kunnen worden voor toekomstige situaties. Deze aanbevelingen gelden voor alle ministers:

- Zorg voor een uniforme wijze van gegevensregistratie, waarbij de noodzakelijke uitwisseling en afstemming van informatie tussen overheidsorganen tot de mogelijkheden behoort. Pas indien nodig, de bestaande regelgeving hier op aan en schep duidelijkheid over de benodigde capaciteit en de verdeling van taken en bevoegdheden.

- Houdt rekening met de inzet van voldoende menskracht vanuit verschillende expertises, om *checks & balances* van het begin af aan optimaal te hanteren gedurende een soortgelijk project. Zorg hierbij voor deugdelijke vastlegging opdat controle, weliswaar achteraf, zeker mogelijk is.

- Neem de ervaring met nieuwe communicatiemiddelen en -vormen die zich tijdens de coronacrisis hebben voorgedaan mee in trajecten voor digitalisering binnen de overheid, om op deze wijze onder andere de toegankelijkheid van de burger tot de overheid te vergroten.

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan de minister belast met Sociale Zaken en waar van toepassing de minister belast met Arbeid en de minister belast met Financiën:

- Het is aanbevelingswaardig het wettelijk kader voor FASE zo snel mogelijk vast te stellen en te voorkomen dat in toekomstige (nood)situaties een raamwerk voorzien van een duidelijk doel en voorwaarden, uitblijft. Sluit waar mogelijk aan op bestaande wetgeving en zorg ervoor dat in ieder geval voldoende rechtszekerheid wordt geboden aan de burger.

- Stel op korte termijn het vervolgtraject na FASE in werking en communiceer dit naar de burger toe. Zorg dat hierbij de nodige maatregelen worden getroffen om M&O te

[47] Tekortkomingen werden vooral zichtbaar bij de groep Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers).

voorkomen en/of op te sporen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen bij de uitkering van de FASE-noodhulp.

- Maak gebruik van de ruime hoeveelheid aan informatie die de crisis heeft opgeleverd en zorg ervoor dat maatregelen worden genomen opdat de knelpunten met betrekking tot regulering op de arbeidsmarkt en de naleving van reeds bestaande wet- en regelgeving bij specifieke groepen, worden aangepakt. Bevorder hierbij de samenwerking tussen instanties zoals de DIMP, de SVb en de Directie Financiën opdat er gericht en efficiënter kan worden opgetreden.

De Algemene Rekenkamer wenst afsluitend het volgende mee te geven. Minimaal anderhalf jaar lang is sprake van een situatie waarin miljoenen zijn uitgekeerd, terwijl een wettelijke basis hiervoor ontbrak. Dit is uiterst zorgelijk. Crisistijden brengen grotere risico's met zich mee voor fraude en corruptie. In dit geval waren meerdere ministeries betrokken bij het uitkeren van FASE. Bij deze ministeries, en ook bij de Staten, is een veel hogere alertheid geboden voor de zorgvuldige besteding van publiek geld en het borgen van elementaire beginselen van behoorlijk bestuur. Alleen dan kan vermeden worden dat deze situatie zich in de toekomst herhaalt.

6 Bestuurlijke afstemming

De Algemene Rekenkamer heeft de minister belast met Sociale Zaken, de minister belast met Arbeid en de minister belast met Financiën op 8 oktober 2021 haar onderzoekrapport aangeboden, met het verzoek een gecoördineerde bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Dit is de laatste fase van het onderzoeksproces, waarbij aan de minister(s) de mogelijkheid wordt geboden om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt de reactie van de minister(s) gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

6.1 Reactie ministers

Sinds de uitvoering van het onderzoek naar FASE, heeft zich wegens het aantreden van een nieuw kabinet, een wijziging in de beleidsterreinen en taakgebieden van de ministers voorgedaan. Het beleidsterrein van Sociale Zaken, waar FASE begrotingstechnisch onder valt, is aan een andere minister overgedragen. De Algemene Rekenkamer heeft het conceptrapport daarom aan zowel de minister Arbeid, Energie en Integratie als de minister van Justitie en Sociale Zaken aangeboden voor commentaar. Ook de minister belast met Financiën heeft het conceptrapport ontvangen ter becommentariëring. De minister belast met Sociale Zaken heeft op 22 oktober 2021 gereageerd met de mededeling dat er een bewuste keuze is gemaakt, om de voormalige Minister belast met Sociale Zaken, de bestuurlijke gecoördineerde reactie aan de Algemene Rekenkamer te laten doen toekomen[48]. Deze reactie is op 5 november 2021 ontvangen, maar betrof geen gecoördineerde reactie van de ministers tezamen. De minister belast met Financiën heeft ook niet apart gereageerd. De volledige tekst is op de volgende pagina's te lezen.

[48] Correspondentie minister Justitie en Sociale Zaken d.d. 22 oktober 2021.

Ministerie van **Arbeid, Energie & Integratie**

INGEKOMEN
Volgnummer: OND 19|2021
Datum: - 5 NOV 2021
Paraaf: V.D.
Algemene Rekenkamer

Oranjestad, 5 november 2021

Aan: Algemene Rekenkamer Aruba (ARA)
Wilhelminastraat 6
Alhier

Ons kenmerk: BMAEI – 446 /21

Betreft: Bestuurlijke reactie op conceptrapport ARA inzake FASE-noodhulp met uw kenmerk OND 0014/2021.10

Gaarne wens ik, als de minister belast met de introductie en uitvoering van de FASE-noodhulp, gebruik te maken van de aan mijn persoon geboden gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer Aruba, met kenmerk OND 0014/2021.10, in verband met het verrichte doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoek naar de FASE-noodhulp.

Zoals reeds gesteld en gebleken heeft de uitbraak van de COVID-19 virus wereldlijk zeer ingrijpende gevolgen gehad voor de samenlevingen, en Aruba was daarvan niet uitgezonderd. De (financiële) gevolgen voor de samenleving als geheel, maar met name ook voor de meeste werkende gezinnen die afhankelijk zijn van hun loon om in hun levensonderhoud te voorzien, waren zonder enige uitstel ingetreden wat met zich bracht dat de introductie van een financiële steun eveneens acuut, noodzakelijk en dringend was. Hiertegenover staat inderdaad de door ARA aangegeven risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik van de geboden noodhulp, voornamelijk in acht nemende het feit dat de (toekenning van de) noodhulp, zonder enige precedent en onder eminente tijdsdruk gecreëerd moest worden. Er was sprake van een universeel novum waar niemand, evenmin de regering, op voorbereid was.

Vooropgesteld dient te worden dat de FASE-noodhulp in het leven was geroepen in een onkenbare en zeer zorgwekkende crisissituatie, en het uitganspunt hierbij was om de dreigende schrijnende financiële gevolgen van de ontstane crisissituatie, zoals armoede, te voorkomen dan wel te bestrijden, uiteraard zonder afbreuk te doen aan de noodzaak tot het waarborgen van democratie, rechtszekerheid en rechtmatigheid.

(297) 528 4930 L.G. Smith Blvd. 76, Oranjestad Aruba
www.glenbertcroes.com

Ministerie van **Arbeid, Energie & Integratie**

Nadruk is hierbij gelegd op het bewaken en warborgen van de democratische processen waarbij een multidisciplinaire beoordelingscommissie in het leven was geroepen en zoveel mogelijk objectieve teriteria waren vastgesteld voor de toekenning of afwijzing van de FASE-noodhulp.

Naar het oordeel van ARA is het lange formaliseringsproces van de FASE-noodhulp de reden om te concluderen dat de FASE-noodhulp onrechtmatig is. Dat de wettelijke grondslag niet eerder gereed was heeft te maken met feit dat de FASE-noodhulp een novum en dynamisch proces was, waarbij de criteria meerdere malen, middels ministerraadbesluiten, aangepast moesten worden, e.e.a. ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel moet worden vermeld dat de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) reeds vanaf het begin betrokken en geraadpleegd is bij het totstandkomingsproces.

Het ontbreken van een formeel bezwaarmogelijkheid tegen de afwijzing van, dan wel het uitblijven van een beslissing tot toekenning van, de FASE-noodhulp heeft te maken met het feit dat de toekenning van de FASE-noodhulp een dynamisch proces was en enkele wijzigingsrondes heeft ondergaan, waar bovendien de nodige spoed geboden was terwijl het algemeen bekend is dat de bezwaarprocedure volgens de Lar enige tijd in beslag neemt.

Dat de Directie Financiën en Directie Sociale Zaken in de periode overspoeld was met vragen is mij niet eerder bekend gemaakt en verbaast mij, met name gezien het feit dat de diverse leden van de beoordelingscommissie in de behandelingsperiode allen een mobiel ter hunne beschikking hadden en te allen tijde beschikbaar en bezig waren met de afhandeling van de aanvragen en met attenderen van de aanvragers.

Het kabinet heeft een duidelijk doel gesteld voor de FASE-noodhulp: onmiddellijk hulp bieden aan degenen die meteen na de uitbraak van de COVID-19 virus, en daaruit voortvloeiende crisissituatie, van de een op de andere dag aan hun lot, en veelal zonder inkomen, waren gelaten. Ten tijde van de invoering van de FASE-noodhulp was het nog onbekend of de Loonsubsidie-regeling zou worden ingevoerd en de meeste arbeidskrachten, werkzaam in de toeristenbranche, waren hetzij onmiddellijk ontslagen hetzij op 0-uur werktijden gesteld. De stressvolle situatie was voor het kabinet meteen voelbaar en bekend geworden en niets doen was op dat moment geen optie.

Dat de criteria meerdere malen zijn gewijzigd of aangepast heb ik intussen uitgelegd. Er werd zoveel mogelijk getracht om gelijkheid van behandeling van de aanvragen te garanderen door o.a. het in leven roepen van een multi-disciplinair beoordelingscommissie die actief deelnamen aan de periodieke evaluatiegesprekken.

(297) 528 4930 L.G. Smith Blvd. 76, Oranjestad Aruba
www.glenbertcroes.com

Ministerie van **Arbeid, Energie & Integratie**

In deelconclusie 3 wordt gesteld dat de mensen die niet in aanmerking kwamen daar geen bericht van kregen terwijl zij via de bekendgemaakte mobiele telefoonnummers vaak direct (telefonisch) contact onderhielden met de leden van de beoordelingscommissie en het ondersteund team. Indien de aanvragers niet voldeden aan de vereisten werden zij vaak benaderd door de leden om hun een herstelmogelijkheid te bieden. Wel moet worden vermeld dat het niet zelden is voorgekomen dat de aanvragers zelf of niet konden voldoen aan alle voorwaarden en vereisten, zoals overlegging van de werkgeversbrief, of foutieve informatie gaven, bv. Foutieve opgave van de bankrekening.

Het beoordelen van de inkomenstoets was vaak een uitdaging en knelpunt, met name bij de ZZP'ers omdat zij vaak niet geregistreerd (hoeven te) zijn bij instanties zoals de Svb en de DIMP. Denke met name aan de lokale musici, die vaak geen professionele administratie achtergrond of een professionele kantooruitrusting hebben, maar die wel financieel onmiddellijk achteruit zijn gegaan. Voor wat betreft uw stelling dat aanvragers met meerdere actieve dienstverbanden in aanmerking zouden zijn gekomen voor FASE-noodhulp is voor mij niet bekend. Wel is het mij bekend dat aanvragers die aanvankelijk in aanmerking kwamen voor FASE-noodhulp op gegeven moment weer elders te werk werden gesteld en aldus geen FASE-noodhulp meer hoefden te ontvangen. Dit blijkt uit de neerwaartse trend van aanvragen gedurende de laatste maanden.

Als laatste wil ik mijn dank betuigen aan ARA voor het verrichte onderzoek en de waardevolle aanbevelingen waaraan zoveel mogelijk opvolging zal worden gegeven.

Hoogachtend,

De minister van Arbeid, belast met
Energie en Integratie

____
Glenbert F. Croes

cc. Minister van Justitie en Sociale Zaken – Dhr. R. Tjon
Ministerraad

(297) 528 4930 L.G. Smith Blvd. 76, Oranjestad Aruba
www.glenbertcroes.com

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de minister voor zijn reactie op het conceptrapport. In deze reactie geeft de minister voor belangrijke geconstateerde tekortkomingen steeds dezelfde redenen op: de noodhulp is tot stand gekomen onder hoge tijdsdruk, de overheid was niet voorbereid en het proces was dynamisch. Zoals reeds aangegeven heeft de Algemene Rekenkamer er alle begrip voor dat het proces in de beginfase niet vlekkeloos is verlopen. Problematisch is dat de tekortkomingen uit de initiële fase niet zijn opgeheven in de verlengingsfase. Tijdens een periode van crisis neemt de kans op fraude en corruptie toe. Toch zijn gedurende anderhalf jaar miljoenen florins uitgekeerd, zonder dat er voldoende maatregelen zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Hierdoor is in onvoldoende mate gewaarborgd dat publieke middelen zuinig worden besteed.

De minister geeft aan dat een multidisciplinaire beoordelingscommissie in het leven is geroepen voor het bewaken en waarborgen van de democratische processen. De toekenning of afwijzing van de aanvragen voor FASE-noodhulp, is gebaseerd op de vaststelling van zoveel mogelijk objectieve criteria door deze commissie. Ook wordt in relatie tot de rechtmatigheid van de verstrekte noodhulp gesteld dat de DWJZ betrokken was bij het totstandkomingsproces. Het bestaan van de multidisciplinaire beoordelingscommissie is een goede zaak. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat in diverse gevallen geen consistente lijn in de beoordeling is te ontdekken en/of dat overwegingen niet in dossiers zijn vastgelegd. In het onderzoeksrapport zijn hiervan verschillende voorbeelden weergegeven. Overigens, ook de rol van de DWJZ bij het totstandkomingsproces van de noodhulp dekt de waarborging van het democratisch proces niet. Het wettelijk kader is niet vastgesteld waardoor niet is vastgelegd wat de rechten en plichten zijn van alle betrokkenen, waaronder de burger. Het is belangrijk dat ook in tijden van nood voldaan wordt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Algemene Rekenkamer begrijpt de stressvolle situatie die door de minister wordt benoemd. Het feit dat zaken in de praktijk niet geheel zijn verlopen zoals verwacht, is een teken dat onvoldoende maatregelen zijn genomen of dat de genomen maatregelen niet of onvoldoende effect hebben gehad. Ook de mededeling van de minister dat hij niet op de hoogte was van de overbelasting van betrokken directies, is hier een voorbeeld van.

Deze crisis heeft pijnpunten, zoals het ontbreken van een uniforme registratiewijze binnen de overheid, het tekort aan regulering op de arbeidsmarkt en het niet naleven van wet- en regelgeving aan het licht gebracht. Het Kabinet kan nu concrete acties ondernemen. De minister gaat echter niet in op de acties die hij op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal ondernemen. Ook doet de minister geen toezeggingen over hoe hij de benoemde knelpunten gaat verhelpen zodat het Land in de toekomst beter voorbereid is op een soortgelijke situatie. Het is aanbevelingswaardig dit alsnog te doen.

De Algemene Rekenkamer herhaalt dat bij de uitkering van FASE, meerdere ministeries betrokken waren. De huidige minister van Sociale Zaken en de minister van Financiën hebben niet inhoudelijk gereageerd. De reactie van de voormalige minister geeft ook geen blijk van een samenhangend plan van maatregelen en verbeteringen.

De Algemene Rekenkamer wenst er bij de Staten op aan te dringen om alert te zijn, om duidelijkheid te krijgen over de vervolgstappen en dit te blijven monitoren. Als er geen concrete acties worden genomen, heeft de burger geen enkele waarborg dat een dergelijke situatie zich niet opnieuw voordoet bij een volgende crisis. Het is gezien de precaire financiële situatie van het Land, dringend noodzakelijk dat de lessen uit deze crisis omgezet worden in concrete acties om verbeteringen in gang te zetten.

Bijlage 1: Afkortingen en begrippen

Afkorting/ begrip	Betekenis
BBO	Belasting over bedrijfsomzetten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
DAO	Directie Arbeid en Onderzoek
DAS	Departamento di Asuntonan Social
DIMP	Departamento di Impuesto
DPL	Departamento Progreso Laboral
E1	Enterprise One
FASE	Fondo di Asistencia Social di Emergencia
GUNS	Gehandicapten uitkering nieuwe stijl
INTOSAI	*International Organization of Supreme Audit Institutions*
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions*
KvK	Kamer van Koophandel en Nijverheid
het Land	Land Aruba
Minister van Financiën	Minister belast met de portefeuille van Financiën
Minister van Sociale Zaken en Arbeid	Minister belast met de portefeuille van Sociale Zaken en Arbeid
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
M&O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
N.V.	Naamloze Vennootschap
OLV	Ontwerp-Landsverordening
PSA	Payroll Systeem Aruba
PNT	Plataforma Nacional di Trabou
RdA	Rafinaderia di Aruba
SDG	*Sustainable Development Goal*
SVb	Sociale Verzekeringsbank
TIO	Tijdelijke inkomensondersteuning
VBA	Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Bijlage 2: Normen en methode

Voor dit onderzoek maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van toepasbare normen afkomstig uit ISSAI-standaarden voor doelmatigheidsonderzoeken en voor onderzoek naar noodhulp. Daarnaast maakt relevante wet- en regelgeving zoals de Comptabiliteitsverordening 1989[49] (zie bijvoorbeeld artikel 28 en 29) deel uit van het normenkader.

ISSAI-standaarden

ISSAI's zijn de leidende internationale standaarden op het gebied van onderzoek door rekenkamers. Deze standaarden zijn ontwikkeld door het International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Het doel van de ISSAI’s is onder meer om de kwaliteit van de uitgevoerde audits te waarborgen en de geloofwaardigheid van de auditrapporten voor gebruikers te versterken. De volledige reeks ISSAI's is gebaseerd op een basis-set van concepten en principes die onderzoeken binnen de publieke sector en de verschillende soorten werkzaamheden definiëren, die door de ISSAI's worden ondersteund.

De principes en standaarden voor doelmatigheidsonderzoeken zijn in de ISSAI 300 en ISSAI 3000 opgenomen. ISSAI 5220-e bevat richtlijnen voor de uitvoering van audits van steunverlening bij rampen. Er kan niet worden aangegeven dat het onderzoek conform ISSAI 300, ISSAI 3000 en ISSAI 5220-e is uitgevoerd aangezien alleen de toepasbare elementen van bovengenoemde ISSAI’s bij dit onderzoek zijn meegenomen.

Bij dit onderzoek is van belang de doeltreffendheid. Hier wordt onder verstaan: het meten in hoeverre de doelgroep is bereikt en of er ruimte is voor verbetering. Er is ook gekeken naar de toegankelijkheid van de hulp en de effectiviteit van het toekenningsproces. Om de doeltreffendheid te kunnen bepalen is het van belang dat de doelstelling SMART is geformuleerd, namelijk specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdsgebonden.

Normenkader in het kort

Perspectief van de overheid:

- Er bestaat duidelijkheid over doelstelling, doelgroep en voorwaarden FASE (minimaal een wettelijk kader);
- Het proces waarborgt dat alleen de doelgroep wordt bereikt en niet ook mensen buiten de doelgroep[50], door het inbouwen van controlemomenten en voldoende functiescheiding voor:
  - het voldoen aan de voorwaarden;
  - het nagaan dat gegadigden niet al op een andere manier hulp krijgen;
  - het voorkomen van willekeur.
- Er is sprake van tussentijdse evaluatie en verantwoording (mede wegens beslissing tot verlenging);

[49] AB 1989 no. 72.
[50] Waaronder de bescherming tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

- De beoogde doelgroep en doelen zijn bereikt.

Perspectief van de burger:

- De burger is op de hoogte gesteld van het bestaan van de noodhulp (bekendheid);
- De gedupeerde is in staat gesteld om makkelijk een aanvraag in te dienen (laagdrempelig);
- De gedupeerde is de mogelijkheid geboden om bijgestaan te worden (hulp bij invullen aanvraag, bij vragen en voor de mogelijkheid tot bezwaar).
- De hoogte van de uitkering is voldoende om in minimaal onderhoud te voorzien[51];
- Er is een snelle doorloop van aanvraag tot uitbetaling (uitgaande van minimaal een (1) maandelijkse uitbetaling).

Methode

Er is gekozen voor een gecombineerde aanpak bij het verzamelen en analyseren van informatie over FASE-noodhulp. Documenten zijn opgevraagd, interviews gehouden, achterliggende stukken bestudeerd en dossiers zijn geraadpleegd. Ook zijn cijferanalyses verricht en is de beschikbare data vanuit de verschillende bronnen met elkaar afgestemd. Dit is bij het uitvoeren van de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer van groot belang. Zo worden de gespreksverslagen definitief gemaakt nadat de geïnterviewde de kans heeft gekregen zijn/haar opmerkingen of aanvullingen te geven op het verslag en nadat deze worden verwerkt. Overige feitelijke bevindingen, worden door middel van een Nota van Bevindingen met de betrokken diensten, commissies of instanties afgestemd.

Steekproef

Aan de hand van een steekproef is onderzocht in hoeverre het toekenningsproces conform de procesbeschrijving is verlopen en in hoeverre de toegekende FASE-noodhulp aan de geldende voorwaarden en eisen voldoen. Voor de steekproefberekening is uitgegaan van een populatie van 15.439 eerste aanvragen met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutenmarge van 5%. Op basis hiervan zijn 375 dossiers op aselecte wijze gekozen.

Voor het dossieronderzoek wordt een bewijsstuk als niet aanwezig beschouwd wanneer:

- het bewijsstuk niet te vinden is in het dossier gedurende het dossieronderzoek;
- het bewijsstuk niet (meer) geldig blijkt te zijn bij het moment van aanvraag;
- het bewijsstuk niet voldoende informatie bevat voor het staven van de beschreven situatie. Bij de werkgeversverklaring is dit bijvoorbeeld het ontbreken van een handtekening van de werkgever of wanneer het niet duidelijk blijkt dat de situatie veroorzaakt is door COVID-19;
- het bewijsstuk niet leesbaar is.

[51] De hoogte van bestaande uitkeringen is als uitgangspunt genomen.

Bijlage 3: Vergelijking soorten noodhulp

	FASE-noodhulp	Loonsubsidie	MKB-regeling
Doel	Het aanbieden van een noodtoelage aan diegenen die wellicht achteruitgaan op salaris, op het geheel verliezen van inkomsten, of zelfs het (tijdelijk) verliezen van hun arbeidsverband.	Het bieden van financiële steun aan werkgevers voor het doorbetalen van een gedeelte van het loon, zodat de werkgelegenheid zoveel mogelijk behouden wordt.	Het financieel ondersteunen van het MKB[52] door middel van het toekennen van een tegemoetkoming per kwartaal in de doorlopende kosten van het bedrijf, niet zijnde de loonkosten. Dit om het behoud van banen te stimuleren.
Wettelijke grondslag	Nog niet afgerond. FASE-noodhulp is een project van het ministerie van Sociale Zaken en Arbeid.	Ministeriele Beschikking van de Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur van 13 mei 2020.	Ministeriele Beschikkingen van de Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur van 20 april en 14 mei 2020.
Bekostiging	Land Aruba; middels geïntroduceerde solidariteitsmaatregelen.	Middels bullet-lening van Nederland conform RMR-besluit d.d. 14 mei 2020[53]	Land Aruba; middels geïntroduceerde solidariteitsmaatregelen.
Hoogte bijdrage	Het gaat om de volgende maandelijkse bijdragen: - Afl. 950,00 dat gelijk is aan een gehandicaptenuitkering; of - Afl. 450,00 dat gelijk is aan de bijstandsuitkering; of - Afl. 1.452,00 dat gelijk is aan 80% van het minimumloon. Dit bedrag is vanaf oktober 2020 naar beneden bijgesteld tot Afl. 950,00. Bovengenoemde uitkeringen zijn afhankelijk van de categorie waaronder de aanvrager valt.	Het gaat om een loonsubsidie voor de gedeeltelijke dekking van ten hoogste 60% van de loonsom, waarbij het loon van de werknemers wordt gemaximeerd op Afl. 5.850,00 per maand. Hiernaast ontvangt de werkgever een gedeeltelijke tegemoetkoming in de overige werkgeverslasten ten hoogste van 11,6% van het verzekerde loon, waarbij dit gemaximeerd wordt op Afl. 5.850,00[54]. Om tot het bedrag voor loonsubsidie te komen dient de volgende berekening te worden gemaakt[55]: *(SVb-loon op 15 maart 2020 tot de SVb-loongrens x 71,6%) x percentage verwachte omzetdaling* Van het brutosalaris wordt de loonbelasting, het werknemersdeel van de pensioenpremie en premies AOV/AZV ingehouden. Deze worden (tot 60% van de SVb-loon) gedekt met de loonsubsidie. Deze worden samen met het werkgeversdeel (dat gedeeltelijk wordt gedekt met loonsubsidie) afgedragen. De werkgever houdt nog netto een deel van de werkgeverslasten over die deze zelf dient te dekken.	Het gaat om een vast bedrag van Afl. 4.000,00 per kwartaal per bedrijf. Duur van de noodplanregeling is vanaf de maand april 2020 voor ten hoogste negen maanden[56].
Voorwaarden	De voorwaarden om in aanmerking te komen voor FASE-noodhulp worden behandeld in hoofdstuk 2. Op hoofdlijnen zijn deze: - De aanvrager is een ingezetene van Aruba met Nederlandse nationaliteit of is in het bezit van	De werkgever is geraakt door de COVID-19 pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen en verwacht een daling[57] van zijn bedrijfsomzet[58] van tenminste 25%. De voorwaarden en verplichtingen voor toekenning zijn[59]:	Het bedrijf verwacht een daling van de bedrijfsomzet van tenminste 25% vanaf 1 april 2020. De voorwaarden voor toekenning zijn[66]: - de werkgever heeft ten minste

[52] Als bedoeld in de "*entrepreneurs development policy for Aruba 2018-2021*", zie artikel 2.
[53] Het Land zal de ontvangen liquiditeitshulp vanuit Nederland over 2 jaar tegen een rente van 0% moeten terugbetalen aan Nederland.
[54] Ministeriële Beschikking minister van Financiën en Economische Zaken en Cultuur d.d. 13 mei 2020, artikel 5.
[55] Zie berekening en voorbeeld tabel op *https://www.SVbaruba.org/subsidio-di-salario/*.
[56] Ministeriële Beschikking minister van Financiën en Economische Zaken en Cultuur van 14 mei 2020, artikel 1.
[57] Hierbij is de referentie-omzet de bedrijfsomzet van hetzelfde kalendermaand waarvoor loonsubsidie wordt aangevraagd, in vergelijking met dezelfde periode van het kalenderjaar 2019 (bv. mei 2020 in vergelijking met mei 2019), zie artikel 9.
[58] Als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten (AB 2006 no. 83), zie artikel 3.
[59] Ministeriële Beschikking minister van Financiën en Economische Zaken en Cultuur van 13 mei 2020, artikel 6.

	FASE-noodhulp	Loonsubsidie	MKB-regeling
	een geldige vergunning; - De aanvrager kan aantonen dat hij/zij benadeeld is in zijn inkomen als gevolg van de COVID-19 pandemie; - De aanvrager is op 15 maart 2020 ingeschreven bij de SVb als werknemer; - De aanvrager ontvangt geen hulp via de Loonsubsidieregeling of bijstandsuitkering; - Indien de aanvrager een ZZP'er is, dient deze te zijn geregistreerd bij de KvK (als eenmanszaak/ vennootschap); - Indien de aanvrager een ZZP'er is, dient deze te voldoen aan zijn belastingplicht (afdracht BBO).	- de werkgever is op 15 maart 2020 ingeschreven bij de SVb; - de werknemers zijn op 15 maart 2020 ingeschreven bij de SVb; - de werkgever heeft in de kalendermaand waarvoor hij subsidie aanvraagt geen toestemming gevraagd bij de Directie Arbeid om een arbeidsovereenkomst op te zeggen op grond van bedrijfseconomische redenen[60]; - de werkgever is op 15 maart 2020 geregistreerd bij de DIMP en heeft een persoonsnummer; - de onderneming verricht een economische activiteit, zijnde het leveren van goederen of het verrichten van diensten; - de werkgever betaalt gedurende de periode dat hij loonsubsidie ontvangt ten minste 60% van het loon door aan de werknemer, ongeacht de hoogte van de toegekende loonsubsidie; - de werkgever wendt de loonsubsidie uitsluitend aan voor de betaling van loonkosten; - de werkgever verleent op verzoek van de werknemer inzage in de aan de werkgever toegekende loonsubsidie die betrekking heeft op de verzoekende werknemer; - de werkgever voert een administratie van zijn vermogenstoestand en van alles betreffende zijn bedrijf op zodanige wijze dat te allen tijde voor de vaststelling van de loonsubsidie van belang zijnde gegevens duidelijk blijken; - de werkgever bewaart bovengenoemde administratie en bijbehorende gegevensdragers gedurende 10 jaar na de datum van vaststelling van de loonsubsidie opdat controle hiervan door de Inspecteur der belastingen mogelijk wordt gemaakt[61]; - de werkgever voldoet aan zijn wettelijke verplichtingen[62], waarbij de werkgever de aangifte en afdracht van de desbetreffende belastingen en premies volksverzekeringen binnen 15 dagen na afloop van het tijdvak waarin de toekenning van de loonsubsidie heeft plaatsgevonden afdraagt; - de werkgever geeft de SVb toestemming om de staande persoonsregistraties te gebruiken voor de uitvoering van deze regeling; - de minister van FEC verleend aan de DIMP[63] ontheffing van geheimhoudingsplicht[64] voor de uitvoering en controle van deze regeling; - de werkgever dient binnen 15 dagen na het einde van het tijdvak waarin de toekenning van de loonsubsidie heeft plaatsgevonden de desbetreffende aangifte bij de	één (1) werknemer en ten hoogste 50 werknemers; - het bedrijf is op 15 maart 2020 ingeschreven in het Handelsregister, met uitzondering indien er geen sprake is van een wettelijke verplichting hiervoor; - de werkgever is op 15 maart 2020 ingeschreven bij de SVb; - de werknemers zijn op 15 maart 2020 ingeschreven bij de SVb; - de werkgever is op 15 maart 2020 geregistreerd bij de DIMP en heeft een persoonsnummer; - de werkgever verwacht een daling van de bedrijfsomzet van tenminste 25% (aangifte BBO over de maanden maart en april) (Bij fiscale eenheden kunnen additionele rapportages worden geëist); - de regeling is van toepassing op bedrijven, ongeacht of zij rechtspersoonlijkheid hebben of niet, zolang zij kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk als zodanig in Aruba actief zijn; - het bedrijf is fysiek gevestigd in Aruba; - de werkgever is niet failliet verklaard, of aan de werkgever is geen surseance van betaling verleend, dan wel daartoe een verzoek is ingediend bij het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba; - de Afl. 4.000,00 aan steun behoort niet tot de bedrijfsomzet van het bedrijf.

[66] Ministeriële Beschikking minister van Financiën en Economische Zaken en Cultuur van 14 mei 2020, artikel 4.
[60] Als bedoeld in de Landsverordening beëindiging arbeidsovereenkomsten (AB 1989 no. GT 14).
[61] Op grond van de Algemene Landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10).
[62] Voortvloeiende uit: Landsverordening algemene ouderdomsverzekering (AB 1990 no. GT 33), Landsverordening algemene weduwe- en wezenverzekering (AB 1996 no. GT 30), Landsverordening ziekteverzekering (AB 1993 no. GT 24), Landsverordening ongevallenverzekering (AB 1996 no. GT 26), Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18), Landsverordening loonbelasting (AB 1991 no. GT 63), Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten (AB 2006 no. 83) en Landsverordening bestemmingsheffing AZV (AB 2014 no. 59).
[63] Op grond van artikel 33, tweede lid, van de Algemene landsverordening belastingen.
[64] Op grond van artikel 33, eerste lid, van de Algemene landsverordening belastingen.

	FASE-noodhulp	Loonsubsidie	MKB-regeling
		Inspecteur der belastingen in met de definitieve opgave van de bedrijfsomzet; - de werkgever die een loonsubsidie wordt toegekend, kan geen gebruik maken van onderdeel 2 van het Fiscaal Noodplan[65]; - de werkgever is niet failliet verklaard, of aan de werkgever is geen surseance van betaling verleend, dan wel daartoe een verzoek is ingediend bij het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba; - indien zich omstandigheden voordoen die van belang zijn voor een beslissing tot toekenning of vaststelling van de loonsubsidie, meldt de werkgever die onverwijld doch uiterlijk binnen 7 dagen nadat de omstandigheid zich heeft voorgedaan, schriftelijk aan de minister van FEC.	
Uitvoering regeling	FASE-noodhulp wordt op aanvraag toegekend. De aanvrager dient zich via het aanmeldingsportaal op de website van FASE aan te melden. In het toekenningsproces hebben diverse actoren een rol. Dit wordt in hoofdstuk 2 behandeld.	De Directeur van de SVb wordt belast met de uitvoering van deze regeling. De SVb betaalt het toegekende bedrag aan loonsubsidie uiterlijk op de 15de van de desbetreffende maand uit, mits het bedrag ten behoeve hiervan van Nederland is ontvangen en ter beschikking is gesteld. De Directie Financiën stort het maandbedrag uiterlijk op de 13de van de desbetreffende maand op een rekening van de SVb, mits het bedrag ten behoeve hiervan van Nederland is ontvangen. De loonsubsidie wordt op aanvraag toegekend. De werkgever dient een aanvraag in, uitsluitend nadat deze een uitnodiging van SVb heeft ontvangen. De aanvraag geschiedt door middel van een door de minister van FEC beschikbaar gesteld formulier op de website van de SVb. De aanvraag geschiedt per maand en kan worden ingediend van dag 1 tot en met 10 van de desbetreffende maand. De toekenning van loonsubsidie geschiedt <u>op basis van een voorschot</u>. De vaststelling hiervan vindt achteraf plaats op basis van de daadwerkelijke daling van de bedrijfsomzet. Achteraf vindt een verrekening plaats, waarbij het teveel aan voorschot uitbetaalde bedrag wordt teruggevorderd van de werkgever en te weinig aan voorschot uitbetaald alsnog aan de werkgever wordt uitbetaald. De SVb houdt een administratie en verantwoording van de uitvoering van de regeling loonsubsidie en doet verslag aan de minister van FEC.	De Directeur van de SVb wordt belast met de uitvoering van deze regeling. De SVb en de DIMP stellen vast of een bedrijf valt onder MKB. De SVb betaalt het bedrag van Afl. 4.000,00 per bedrijf per kwartaal uit. De Directie Financiën stort vóór het einde van de betreffende kwartaal het kwartaalbedrag op een rekening van de SVb. De SVb houdt een administratie en verantwoording van de uitvoering van de MKB-regeling en doet verslag aan de minister van FEC.

[65] Waarbij een korting wordt verleend voor de werkgeversbijdrage op grond van de Landsverordening algemene ouderdomsverzekering en de Landsverordening algemene weduwe- en wezenverzekering.

Bijlage 4: Categorieën en versoepelingen

Categorie	Versoepeling
Werknemer	
Het gaat om zowel fulltime als parttime werknemers. Deze kunnen zowel een vast als tijdelijk dienstverband hebben. Ook de aanvrager die op het moment van COVID-19 uitbraak geen (vaste) dienstbetrekking had en aldus formeel geen werknemer was doch wel kan aantonen dat hij/zij, ware niet als gevolg van de uitbraak van COVID-19, een (vaste) baan zou hebben gehad, wordt gelijkgesteld met een werknemer.	- *April 2020:* Aanvragers van FASE die in hun proeftijd verkeerden komen alsnog in aanmerking voor FASE, mits de werkgever duidelijk vermeld heeft dat dit te maken heeft met COVID-19. - *Mei 2020:* Aanvragers waarvan het salaris beneden de toetsingsgrens van Afl. 950,- per maand valt, worden onder de categorie 'Parttime werkers' toegevoegd. De reeds ontvangen aanvragen worden herzien. Deze groep komt in aanmerking voor een bedrag van Afl. 450,- (gelijk aan hoogte bijstandsuitkering).
Zelfstandige Zonder Personeel (ZZP-er)	
Het gaat om een zelfstandige ondernemer die geen personeel in dienst heeft. In deze categorie vallen ook taxichauffeurs, hulpchauffeurs, autobuschauffeurs, artiesten en muzikanten.	- *April 2020*: Toevoeging categorie taxichauffeurs en hulpchauffeurs gezien deze groep niet gereguleerd is, mits tenminste een geldige vergunning. Zelfde versoepeling geldt voor groep muzikanten (in bezit van bewijs verlies van inkomen). - *Mei 2020*: ZZP'ers die aan alle criteria hebben voldaan met uitzondering van het bewijs van omzetderving hoger dan het minimumloon, maar die wel een bewijs van inkomstenderving hebben van tenminste een bedrag gelijk aan de FASE uitkering van Afl. 950,00 komen in aanmerking voor een bedrag gelijk aan FASE, namelijk Afl. 950,00.
Oud-werknemer (pensioengerechtigde)	
Het gaat om werkende gepensioneerden. Dit betekent dat de aanvrager reeds de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en werkzaam is (ontvangt derhalve loon naast het pensioen).	*Mei 2020:* Toevoeging van de groep gepensioneerden wegens anti discriminatie. Deze groep heeft ook inkomen verloren. Deze groep komt in aanmerking voor een gereduceerd bedrag van Afl. 450,00.
Directeur/ grootaandeelhouder	
Het gaat om de directeur van een rechtspersoonlijkheid bezittende persoon (N.V., V.B.A. e.d.) die niet als ZZP-er wordt beschouwd.	*Mei 2020:* Toevoeging van directeur/ grootaandeelhouder die niet als ZZP'er wordt beschouwd en evenmin in aanmerking komt voor Loonsubsidie. Om in aanmerking te komen dient voldaan te worden aan gestelde criteria (voor werknemers) en dient deze een aandeelhoudersregister en/of KvK-uittreksel te overleggen, waaruit blijkt dat hij/zij directeur en/of grootaandeelhouder is van de betreffende vennootschap. Tot uitbreiding is besloten gezien deze groep niet in aanmerking komt voor de Loonsubsidieregeling, omdat het geen werknemers heeft.

Bijlage 5: Voorwaarden FASE en toelichting

Toetsingseisen/ bewijsstukken	Toelichting
Ingezeten van Aruba met de Nederlandse nationaliteit (of andere nationaliteit met geldige vergunning)	
- Geldig paspoort/ identiteitsbewijs - Geldige werkvergunning met een looptijd van tenminste een jaar *Geldig voor iedereen*	
Aantoonbaar benadeeld in inkomen door pandemie COVID-19	
Laatste salarisslip (of 2 indien per *quincena* wordt uitbetaald) *Geldig voor werknemers en pensioengerechtigden*	Dit dient om verlies van inkomen en toekenning van bedrag FASE-toelage vast te kunnen stellen: - Oorspronkelijk maandinkomen boven de Afl. 950,00; - maandinkomen door toedoen crisissituatie gedaald onder Afl. 950,00.
Notificatiebrief werkgever *Geldig voor iedere werknemer*	De inhoud van de brief moet toelichting geven op de reden waarom de werknemer wordt gekort op uren en salaris.
BBO-aangifte van laatste 2 maanden *Geldig voor ZZP'ers inclusief taxichauffeurs, hulpchauffeurs, autobuschauffeurs, muzikanten en artiesten*	In het kader dat voor de ZZP'er is vastgelegd, is een voorwaarde: minimaal 2 maanden afdracht BBO. Onderzoek wijst uit dat de DIMP niet betrokken was bij het FASE-uitkeringsproces. Informatie over het wel of niet voldoen aan de BBO-afdracht is bij deze dienst beschikbaar. De bewijslast voor afdracht ligt bij de burger.
Bewijs van omzetderving hoger dan het minimumloon	Hoe deze toets wordt uitgevoerd wordt in de opzet niet duidelijk. Tijdens dossieronderzoek is uitgelegd op basis waarvan dit wordt beoordeeld, echter wordt de toets niet in het dossier van de aanvrager vastgelegd.
Ingeschreven bij de SVb	
Geldig voor iedere werknemer	Voor de definitie van werknemer is gekozen om de definitie van de Landsverordeningen ziekte- en van ongevallenverzekering te hanteren. Een werknemer dient ingeschreven te zijn bij de SVb om gebruik te kunnen maken van de wettelijke aanspraken op grond van deze landsverordeningen. De werkgever dient aan de inlichtingen- en inschrijvingsvoorschriften te voldoen. Er bestaat hierbij een plicht om sociale premies af te dragen en op deze manier bij te dragen aan de sociale verzekeringsfondsen.
Uittreksel KVK/Aandeelhoudersregister bewijs	
Geldig voor ZZP'ers en directeur/ grootaandeelhouder	- Omdat een ZZP'er of directeur/groot aandeelhouder niet als werknemer bij de SVb geregistreerd dient te worden, dienen deze een ander type bewijs in te leveren. Het uittreksel van de KvK is een bewijs dat aan de registratieplicht bij de KvK is voldaan. - De directeur/grootaandeelhouder dient of het uittreksel van de KvK of een bewijs van het aandeelhoudersregister in te leveren.
Bankrekeningnummer lokale bank op naam van de aanvrager	
Geldig voor iedereen	Het was de bedoeling om de uitbetaling via de bank te doen plaatsvinden. Dit is daarna uitgebreid met contante betalingen omdat een groep werknemers niet over een eigen bankrekening beschikte.
Geen hulp ontvangen via Loonsubsidieregeling of bijstandsuitkering	
Geldig voor iedereen	Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de FASE-noodhulp is dat de aanvrager niet reeds op een andere wijze bijgestaan wordt door de overheid. - De bijstandsuitkeringscheck wordt gedaan door de DAS. Deze gaat na of de aanvrager niet reeds een uitkering voor bijstand is toegekend. - De check op ontvangst van Loonsubsidie wordt uitgevoerd door de SVb. Deze gaat in haar bestanden na of voor de betrokken werknemer reeds Loonsubsidie wordt uitgekeerd. - Als waarborg is besloten om de uitbetaling van FASE pas te laten plaatsvinden nadat de uitbetaling van Loonsubsidie heeft plaatsgevonden.

Bijlage 6: Overzicht persconferenties Kabinet

Overzicht van de *highlights* van de persconferenties, die door het Kabinet zijn gegeven tot en met maart 2021, waarbij specifiek het onderwerp FASE aan de orde is gesteld:

Datum	Highlights
19 maart 2020	Aankondiging FASE-noodhulp:  - Introductie gratis telefoonnummer voor vragen/aanmelding FASE. - Introductie website fasehelpdesk.com.
7 april 2020	- Beroep op werkgever om werknemer niet direct zonder betaling naar huis te sturen maar om gezamenlijke afspraken te maken. - Uitleg van basisvoorwaarden zoals ID, salarisslip, brief werkgever.
11 juni 2020	- Toelichting op criteria om in aanmerking te komen voor FASE. - Introductie uitbreiding op de criteria voor wat betreft gepensioneerden die werkzaam zijn en parttimers. - Toelichting op proces toegelicht en op redenen van het nog niet ontvangen van een betaling (bijvoorbeeld foutieve bankrekening). - Presentatie kerncijfers aantal aanvragen en bedrag aan uitbetalingen (11.730 personen; circa Afl. 11,1 miljoen). - Toelichting op proces en criteria voor ZZP'ers.
19 juni 2020	- Aankondiging dat in de vergadering van de ministerraad is besloten om de FASE-noodhulp te verlengen met 3 maanden (juli, augustus en september 2020). Dit besluit is volgens de minister van Sociale Zaken genomen na een overleg met een Vaste Commissie in de Staten. - Er wordt ook aangegeven dat er zich de afgelopen 2 weken communicatieproblemen hebben voorgedaan, wat tot onrust heeft geleid. De minister geeft aan dat het communicatiesysteem zal worden versterkt en dat op de website een eigenschap wordt geïntroduceerd voor direct contact met de burger. Het call center zal versterkt worden om contact met de burger te onderhouden.
4 augustus 2020	- Het proces om verlenging van FASE te verzoeken wordt uitgelegd. - Er worden kerncijfers gepresenteerd van de totaal uitbetaalde bedragen en het aantal mensen dat noodhulp hebben ontvangen (10.780 personen; Afl. 24,1 miljoen). - De vereisten voor de ZZP'ers worden nader toegelicht. - Contactgegevens FASE-helpdesk worden besproken waarbij de volgende opties worden weergegeven:  .

Datum	Highlights
8 oktober 2020	- Aankondiging van verlenging FASE met nog 3 maanden, namelijk oktober, november en december 2020. - Aankondiging omzetten van noodhulp naar programma *Aruba kier traha!* vanaf 1 januari 2021. Dit betekent dat gegadigden een contract met het Land ondertekenen waarbij financiële steun zal worden geboden tegen een verplichting gemeenschapswerk te verrichten en om her-, om- en bijscholingscursussen te volgen voor een arbeidsmarkt na COVID-19. - Voor de maanden oktober, november en december 2020 zal elke maand een verlenging moeten worden aangevraagd, vóór de 10e van elke maand. - Het bedrag voor de ZZP'er wordt naar beneden bijgesteld tot Afl. 950,- gelijk aan die van werknemers. Het bedrag voor parttimers blijft Afl. 450,-. - Toelichting op algehele proces en contactmogelijkheden. Hierbij wordt aangegeven dat het centraal gratis nummer 280-0707 niet meer in gebruik is.
26 november 2020	- Toelichting op proces aanvraag en verlenging. - Presentatie kerngetallen aantal personen dat FASE heeft ontvangen en bijbehorende bedragen (11.523 personen; Afl. 35,8 miljoen). - Contactgegevens FASE helpdesk.
4 februari 2021	- Toelichting op voorwaarden ZZP'er. - Uitleg van foutieve informatie die wordt aangeleverd waardoor niet aan voorwaarden wordt voldaan. - Toelichting op plannen om met een structureel en permanent sociaal vangnet te komen voor werklozen. Plannen om een WW-uitkering te introduceren voor overstap na FASE.
3 maart 2021	- Toelichting op controle en proces FASE. - Verzoek om gegevens correct in te vullen (maandelijks bevatten ruim 1.000 verzoeken fouten). - Kerncijfers uitbetalingen FASE tot en met januari 2021 (11.718 personen; Afl. 46,5 miljoen). - FASE contactgegevens.
25 maart 2021	- Aankondiging verlenging FASE voor heel 2021 totdat de TIO is geïntroduceerd. Verplichte her-, bij, omscholing en sollicitatieplicht; programma *Aruba ban traha*. - Kerncijfers uitbetalingen FASE tot en met februari 2021 (11.783 personen; Afl. 50,1 miljoen). - Proces interne controle. - FASE contactgegevens.



	Cantidad di persona	Suma
April 2020	10,777	10,254,386
Mei 2020	5,512	5,369,574
Juni 2020	5,775	5,592,378
Juli 2020	4,551	4,150,868
Augustus 2020	3,715	3,828,652
September 2020	3,246	3,178,194
Oktober 2020	3,772	3,580,400
November 2020	3,877	3,680,650
December 2020	3,504	3,327,802
Januari 2021	3,782	3,590,900
Februari 2021	3,767	3,575,150
Total		50,128,954.00

Bovenstaande informatie is afkomstig uit de door het Kabinet gegeven persconferenties binnen de onderzoeksperiode. De kerngetallen omtrent aantallen en uitbetalingen betreffen de genoemde data, zoals door het Kabinet gepresenteerd.

Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba